الوظيفة العامة
فى
النظامين الاسلامى والوضعى

د. محمد بكر حسين
كلية الشريعة والقانون
جامعة الأزهر
طنطا

الطبعة الاولى

١٩٨٤

مؤسسة سعيد للطباعة ـــ طنطا ميدان المديرية ت : ٢٤٨٩٨

مقدمـــة

الموظف العام دائما محل اهتمام الحكام ، لانه يمثل السلطة العامة فى الدولة • وللموظف العام مكانة عظيمة فى مختلف الدول ، قديمـا وحديثا ، لانه حلقة الاتصال بين الحكام والمحكومين •

لذلك اهتمت الامم والشعوب بالوظيفة ، وعنيت بها الحكومات فى الدولة الحديثة ، وأصبحت الوظيفة تنظم — ويختلف تنظيمها من دولة لاخرى ، حسب ظروف كل منها : السياسية والاقتصادية والدينيـة والاجتماعية • وتحاول التشريعات بصفة مستمرة تنظيم الوظيفة العامة، ومعالجة المشاكل التى تهم الموظفين ، وفى هذا الصدد تحـاول الدول المختلفة ابتداع الحلول المناسبة لظروفها ، مع الاستفادة من تجـارب الدول الاخرى ، وقد شهد هذا العصر تطورا عظيما فى مجال الوظيفة العامة • وأصبحت كل دولة تحاول قدر جهدها ، اصلاح أوضاع الموظفين لانهم مرآة الدولة • وقيمة كل دولة تقاس بمستوى درجة موظفيها ، فهم عنوان الدولة وأساس تنظيمها ورقيها •

والوظيفة العامة قديمة قدم الدولة • ذلك أنه عندما تنشأ الدولة ، تنشأ معها (الوظيفة العامة) •

ويلاحظ أنه مع نشأة الدولة الاسلامية ، منذ أربعة عشر قرنا من الزمان ، كانت تهتم اهتماما كبيرا بالموظفين الذين كانوا يؤدون أعمالهم بكفاءة واخلاص ، ويلتزمون بالواجبات المفروضة عليهم •

والوظيفة العامة فى عهد الرسول — صلى الله عليه وسـلم — عرفت كخدمة عامة ، تهدف الى خدمة المسلمين ، ولذلك كان عليه الصلاة

والسلام يتشدد فى اختياره للموظفين ، فلم يكن يعينهم الا بعد التأكد من كفاءتهم ونزاهتهم ، وسيرتهم الحسنة •

وقد روى عنه ــ صلى الله عليه وسلم ــ « من ولاه الله من أمر المسلمين شيئا ، فاحتجب عن حـاجتهم احتجب الله عن حـاجته يوم القيامة » •

وقد كان للظروف التى مرت بها الدولة الاسلامية أثرا كبيرا فى ايجاد وظيفة الكاتب ، ومن الكتاب فى العصر النبوى من بدأوا يكتبون الوحى لرسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ ويحررون الكتب التى كان الرسول الكريم يرسلها الى الملوك والامراء ، ثم أمسوا يقومون على تعاقب الزمان بأعمال تشبه أعمال الوزراء ، وكان من هؤلاء الكتاب فى العصر النبوى : عمر بن الخطاب ، وعثمان بن عفان ، وعلى بن أبى طالب ، وزيد بن ثابت ، ومعاوية بن أبى سفيان ، والمغيرة بن شعبة ، وسعيد بن العاص •

ولقد سارا خليفتى رسول الله : أبو بكر الصديق ، وأمير المؤمنين عمر بن الخطاب ــ على نفس نهج رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ من حيث الحيطة فى اختيار عمال الدولة • مؤكدين أن الوظيفة العامة ، هى خدمة قبل أن تكون سلطة • ووضعوا الاسس والمبادىء التى تعد دستورا للموظفين يلتزمون به فى سلوكهم وانضباطهم أثناء تأديتهم للعمل المسند اليهم •

هذه الاسس والمبادىء هى التى تحاول الدول فى العصر الحديث أن تقوم بوضعها وتطبيقها •

ولدراسة الوظيفة العامة يقتضينا الامر أن نبدأ من الواقع التاريخى بدراسة القواعد العامة والاصول الكلية للشريعة الاسلامية لنستخرج من الواقع ومن الاصول القيم والقواعد العامة للوظيفة العامة •

ذلك أن هذه القواعد لم تنشأ فى فراغ ، ولم يوح بها فى غير مناسبة ، لكى تستخدم حين تأتى هذه المناسبة • وانما نشأت تلك القواعد مرتبطة بحركة المجتمع الاسلامى ونزول الوحى ـ بما أوحى منها ـ مرتبطا بصورة أو أخرى من صور الحركة الاجتماعية فى عصر النبوة سواء أنزل الوحى لتصحيح واقع ، أو اقرار حقيقة ، أو تأكيد معنى • وبنفس القدر من الارتباط بين حركة المجتمع المسلم وتعقيد القواعد التى تحكم هذه الحركة ، نراه فيما بعد عصر الرسالة من عصر • فقد كانت الأسس النظرية ـ أو ما نسمية اليوم كذلك ـ نستنبط وتستخرج وتفسر بصدد قضايا واقعية ، تواجه الناس ، ويتصدى لها فقهاء المسلمين وعلماؤهم بالعلاج أو البحث عنه • وكانت آراء هؤلاء الفقهاء وبحوثهم مرتبطة دائما على صورة أو أخرى ـ بواقع الناس وواقع المجتمع •

وعلى ذلك فان دراستنا فى هذا البحث تنقسم الى بابين :

الباب الاول : الوظيفة العامة فى النظام الاسلامى •

وسوف نقتصر فى هذا الباب على عرض نظام الوظيفة فى عصر الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ والخلفاء الراشدين على أساس أن المبادىء والاسس الخاصة بنظام الوظيفة قد وضعت فى هذه الفترة واستخلاص ما قد يكون أساسا أو قاعدة عامة يسير عليها المسلمون فيما بعد •

الباب الثانى : الوظيفة العامة فى العصر الحديث •

وذلك حسب التشريعات التى صدرت فى هذا الشأن فى بعض الدول المختلفة •

البـــاب الاول

الوظيفة العامة فى النظام الاسلامى

من المسلم به أن الحياة الاجتماعية المتضامنة كانت أبرز تعاليم الاسلام فى كل شأن من شئون الحياة والاحياء ، وأن الاسلام جاء دين ودولة ، وعقيدة ونظام ، وقد امتاز من بين الاديان السماوية بالتنسيق بين سلطات الدولة وتوجيهات الدين ، وبين القيم المادية وقيم الروح . غير أننا نلاحظ أن من التشريعات الاسلامية ما بدأ بصورة بالغـــة البساطة ثم اعتراه ما اعترى القوانين من التطور والتركيب ، ــ وهذا ما أطلق عليه التدرج فى التشريع ــ وهو داخل فى صميم الاسلام مـــا دام هذا الدين فى مراحله الاولى فهو آية تشهد له .

وللنظام الاسلامى خصائصه ومميزاته التى يمتاز بها . ولهذا فاننا فى هذا الباب نتناول بالبحث والدراسة خصائص ومميزات النظام الاسلامى ، ثم الوظيفة العامة فى عصر الرسول ، ونظام الوظيفة العامة فى عهد الخلفاء الراشدين ، مخصصين فصلا مستقلا لكل منها .

الفصل الاول

خصائص ومميزات النظام الاسلامى

النظام الاسلامى ، نظام محكم ، وضعه رب العالمين لسعادة البشر فى حياتهم الدنيا اذا ما ساروا عليه ، وفى الآخـرة اذا ما التزموا به فى الدنيا ، والنظام الذى على هذه الشاكلة ، لابد وأن يكون خاليا مما يعيبه، أو يخرجه عما وضع له ، لذا اختص هذا النظام بخصائص لا توجد فى غيره ، وهى الصـلاحية فى كل زمـان ومكان ، ولكل أنواع البشر ، على مر الدهور • وهذا النظام الى جانب ما فيه من خصـائص ، له أيضا مميزات لا يسبقه فيها أى نظام آخر ، أو يجاريه فى وضعها •

ولبيان ذلك كله ، يقتضينا الامر أن نتـكلم عن تكوين الدولة ، والدعائم التى قامت عليها ، ثم الادارة التى تولت شئونها ، وهذا كله فى ثلاثة مباحث •

المبحث الاول

تكوين الدولة الاسلامية

تعتبر هجرة الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ الى المدينة ميلادا للدولة الاسلامية ، حيث أصبح على رأس جماعة مختلطة ، تتكون من الطوائف الاتية :

١ ــ جماعة المهاجرين الذين تركوا كل أموالهم وممتلكاتهم بمكة ، ونزلوا على جماعة الانصار بالمدينة فاستوطنوها •

٢ ــ جماعة الانصار الذين بايعوا الرسول ــ صلى الله عليـه وسلم ــ على تأييده ونصرته •

٣ ـ طائفة المنافقين الذين رأوا مد الاسلام يزداد وتتسع رقعته أمامهم بالمدينة ، فآمنت به أفواههم ، ولم تؤمن به قلوبهم •

٤ ـ قبائل اليهود الثلاثة ـ بنو النضير ـ وبنو قريظة ـ وبنو قينقاع ـ التى تملك الاقتصاد فى المدينة •

٥ ـ طائفة المشركين ، الذين لم يؤمنوا من قبيلتى الاوس والخزرج(١) ، وقد كان يوجد بالمدينة عدا قبيلتى الاوس والخزرج ثمانى قبائل أخرى •

وقد أرسى الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ فور وجود هذا المجتمع الجديد قواعد تنظيم الشئون العامة لهذه الجماعة المختلطة • فأسس ـ عليه الصلاة والسلام ـ أول مقر لادارة شئون هذا المجتمع ، وهو اقامة مسجد يؤدى فيه المسلمون فريضة الصلاة ، ويديرون فيه أمورهم العامة • كما وضع دستورا يتضمن المبادىء العامة التى يتبعها أهل المدينة جميعا فى أمور الحرب والسلم والديات والفصل فى الخصومات وشئون الميراث وتوفير الامن العام للجماعة • وتنظيم المعاملات المدنية وأحوال الاسرة وهذا معناه : أن الجماعة الاسلامية بعد أن كانت تهتم بالشئون الدينية فقط ، فى مكة ، تحولت الى جماعة دينية سياسية فى المدينة ، تريد بذلك تأسيس دولة اسلامية تقوم على دعائم قوية • وقد تحقق بها المقومات الاساسية للدولة • وهى الشعب والاقليم والسلطة •

وعندما ظهرت الدولة الاسلامية ، وخرجت الى الوجود بتكامل أركانها ، بدأت بتحقيق مبادئها التى تكونت من أجلها ، ومارست جميع الوظائف الاساسية التى تمارسها كل دولة حديثة ، فاهتمت بوضع

---

(١) أبى محمد عبد الملك بن هشام المعافرى ـ السيرة النبوية ـ تحقيق د• أحمد حجازى السقا ـ ج ٢ ـ ص ٣١٧ •

القواعد القانونية التى يخضع لها الافراد وكذلك القواعد القانونية التى لها مؤسسات الحكم والادارة ، وتتحمل تبعة الاخـلال بهـا ، كما يتحملهـا الافراد سـواء بسـواء ، وقـد تختلف صـورة تحمـل القيمة ، أو صـورة المساءلة ، التى تترتب على الاخـلال بالقواعد القانونية المقررة فى المجتمع ، اذا وقع الاخلال بهـذه القواعـد من جانب الافراد ، أو وقع من جانب مؤسسات الدولة وهيئاتها • ولكن المحصلة النهائية : هى ترتب واجب احترام القانون على الافـراد ، كما ترتبه على مؤسسات الدولة • هذا بجانب تنظيم الدفاع على أسس قوية لنشر الدعوة • وتحصيل الاموال ، ونشر تعاليم الاسلام ، وعقد المعاهدات ، وارسال السفراء ، واستقبال سفراء الدول الاجنبية • الى غير ذلك من الوظائف التى كانت تؤديها الدولة الاسلامية ، وتقوم بها على خير وجه • وبذلك تكونت أول حكومة اسلامية فى عهد الرسول • قامت بقيادة المجتمع الاسلامى ، وطبقت فيه الشريعة الاسلاميـة تطبيقا صحيحا •

المبحث الثانى

دعائم الحكم فى الدولة الاسلامية

جاء الاسلام نظاما كاملا ومتكاملا للحياة ، منفردا بخصائص لم تجتمع لدين سمـاوى أو وضعى قط • أكمل اللـه به شرائع السماء ورسالاته ، وتضمن أحكاما وافية فى العقيدة والعبادة ، وسياسـة الحـكم ، وتنظيم المعامـلات بين أفراده • ولم يقبض الله نبيه ــ صلى الله عليه وسلم ــ الا بعد أن أكمل هذا الدين ، ووضح دستوره (القرآن) • قال تعالى : « اليوم أكملت لـكم دينكم وأتممت عليكم نعمتى ، ورضيت لكم الاسلام دينا »(٢) •

---

(٢) سورة المـائدة ــ الآية (٣) •

الاســلام نظــام :

والنظام الاسلامى ــ المتمثل فى الدولة الاسلامية ــ يهدف الى اقامة مجتمع يكون له صفات ومميزات خاصة ، يختلف فيها عن المجتمعات الاخرى ، ويعرف بهــا اذا قامت الجماعــة الاسلامية بتطبيق هــذه الصفات على نفسها ، والتزمت بالمبادىء التى جاء بها • ومن هــذه الصفات والمبادىء والاصول تتخرج الحيــاة الاســلامية بمختلف فروعهــا •

ومن مجموع الاصول والمبادىء التى فرضها القرآن الــكريم ، وأبانتها السنة المطهرة ، فى تنظيم شئون الحياة والحكم ، تكون النظام الاسلامى • وتلك هى المبادىء والاصــول التى عرفت طريقهــا الى التطبيق فى صدر الاسلام ، تطبيقا سليما وصحيحا فى جميع شــئون الحياة(٣) •

والاسلام بما جاء به من مبادىء كلية أساسية ، لا يقتصر على جانب من جوانب النفس أو المجتمع أو الحياة ، أو يهتم بناحيــة من النواحى على حساب غيرها ، بل يشمل جميع نواحى الحياة •

وأهم المبادىء التى جاء بها الاسلام هى :

١ ــ مبدأ المساواة :

لا يسمح الاسلام بقيام نظام طبقى تسيطر فيه طبقة على طبقة ، أو جمــاعة على أخرى ، كما لا يسمح بتحــكم فئة تدعى لنفســها الاستعلاء بالثقافة أو البيئة أو العنصر أو اللون أو الجنس ، على الفئات الاخرى ، بل جاء ديننا يقرر المساواة بين البشر بشكل مجرد ، يطبــق

---

(٣) د• محمد عبد الله العربى ــ نظام الحكم فى الاســلام ــ ١٩٦٨ ــ ص ٢٣ •

د• محمود حلمى ــ نظام الحكم فى الاسلام ــ ١٩٨٠ ــ ص ٤ •

على نطاق الانسانية كلها ، بلا تمييز • قال تعالى : « يا أيها النــاس انا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعــارفوا ، ان أكرمكم عند الله أتقاكم »(٤) •

وقرر الاسلام وحدة الجنس البشرى فى أصل المنشأ ، ليلغى به أى سبب قد يدفع متسلطا الى الاستعلاء والتحكم فى الآخرين ، قــال تعالى : « يا أيها الناس اتقوا ربكم الذى خلقكم من نفس واحدة وخلق منها زوجها وبث منهما رجالا كثيرا ونساء واتقوا الله الذى تساءلون به والارحام ان الله كان عليكم رقيبا »(٥) •

ذلك أن واضع هذا النظام هو الله رب العالمين جميعا ، وقد راعى سبحانه فى وضعه للتشريع أن لا يكون فيه تمييز لجنس على جنس ، أو لطبقة على طبقة ، أو لفئة على فئة • فالناس سواسية كأسنان المشط ، لا فضل لعربى على عجمى ، ولا لأبيض على أسود الا بالتقوى •

٢ ـ مبدأ العدالة :

جاءت قواعد وكليات هذا الدين على وجهها الصحيح ، فهو تشريع قد نزل لاحقاق الحق ، وابطال الباطل ، واقامة العدل بين الناس ، يقول سبحانه « ان الله يأمر بالعدل والاحسان وايتاء ذى القربى وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغى »(٦) • ويقول جل شأنه : « واذا حكمتم بــين الناس أن تحكموا بالعدل »(٧) • ويقول جل ذكره : « ولا يجر منــكم شنآن قوم على أن لا تعدلوا أعدلوا هو أقرب للتقوى »(٨) •

---

(٤) سورة الحجرات ــ الآية (١٣) •

(٥) سورة النساء ــ الآية (١) •

(٦) سورة النحل ــ الآية (٩٠) •

(٧) سورة النساء ــ الآية (٥٨) •

(٨) سورة المائدة ــ الآية (٨) •

وتقوى الله وخشيته توجب المراقبة والخوف من الظلم ، وأساس العدل فى الاسلام مستمد من مبدأ التوحيد ، وأما الشرك فانه يحمل بين طياته بواعث الظلم والطغيان ، وهى أمور تبعد النـــاس عن العـــدل وتدفعهم الى الظلم(٩) •

يقول ابن القيم : ان الله أرسل رسله وأنزل كتبه ليقوم النـــاس بالقسط ، وهو العدل الذى قامت به السماوات والارض ، فاذا ظهرت أمارات العدل وقامت أدلة الحق ، وأسفر صبحه بأى طريق كان ، فثم شرع الله ودينه ، ••• فأى طريق استخرج بها العدل فهى من الدين وليست مخالفة له »(١٠) •

٣ ــ مبدأ الشورى :

حث الاسلام على الشورى ، وندب الخلق اليها فى قوله تعالى : « فما أوتيتم من شىء فمتاع الحياة الدنيا ، وما عند الله خير وأبقى للذين آمنوا وعلى ربهم يتوكلون • والذين يجتنبـــون كبـــائر الاثم والفواحش ، واذا ما غضبوا هم يغفرون • والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون »(١١) •

فقد بين الله سبحانه وتعالى الصفات الاساسية التى تميز المؤمنين ومدحهم بها ، وذكر من ضمن هذه الصفات أن أمرهم شورى بينهم • ومن ثم فان وصف المؤمنين بأن « أمرهم شورى » يفيد أن الشورى من قواعد الشريعة وعزائم الاحكام وخصائص الاسلام التى يجب أن يتحلى

---

(٩) الشيخ محمود شلتوت ــ الاسلام عقيدة وشريعة ــ ص ٤٥٨ •

(١٠) ابن القيم ــ الطرق الحكمية ــ تحقيق محمد حامد الفقى ــ ١٣٧٢ هـ ــ ص ١٤ •

(١١) سورة الشورى ــ الآيات (٣٦ ــ ٣٨) •

بها المؤمنون • فهى وصف ملازم للمؤمنين كالصلاة ، فاذا لم يسمح للمسلم أن يتخلى عن الصلاة ، فكذلك لا يسمح له بترك اقامة الشورى • خاصة فى الامور المتعلقة بالمصالح العامة • وذلك لقوله — صلى الله عليه وسلم — « ما خاب من استخار ، ولا ندم من استشار »(١٢) • وقال أيضا « ما شقى عبد بمشورة ، ولا سعد من استغنى برأى »(١٣) •

ولذلك جعل الاسلام تنظيم المجتمع فيما يتعلق بتحديد الصلة بين الفرد والجماعة ، على أساس التوفيق بين مصالح الفرد والمجتمع ، وقعد بضمان تلك المصالح — قاعدة تكفل مشاركة الافراد فيه ، وهى قاعدة الشورى ، يقول الله تعالى لنبيه « وشاورهم فى الامر »(١٤) • فقد أمر الله سبحانه رسوله — صلى الله عليه وسلم — ومن تولى أمر المسلمين بعده فى أى عصر — أن يلتزم بقاعدة الشورى فاذا فعل الامام ذلك والتزم بالشورى ، كانت طاعته واجبة ، ومخالفته معصية ، والخروج عليه بغيا •

فأوجب الله طاعة أولى الامر فقال سبحانه : « يا أيها الذى آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الامر منكم »(١٥) •

وورد عن رسول الله — صلى الله عليه وسلم — فى الحديث الذى رواه أبو نجيح العرباض بن سارية — رضى الله عنه — قال : وعظنا رسول الله — صلى الله عليه وسلم — موعظة وجلت منهـا القلوب وذرفت منها العيون ، فقلنا يا رسول الله كأنها موعظة مودع فأوصنا قال : « أوصيكم بتقوى الله عز وجل ، والسمع والطاعة وان تآمر عليكم

---

(١٢) جلال الدين السيوطى — الجامع الصغير — ج٢ ص ١٤٥ •

(١٣) أبو عبدالله محمد بن أحمد القرطبى — تفسير القرطبى — ٢/٤/٢٥١ •

(١٤) سورة آل عمران — الآية (١٥٩) •

(١٥) سورة النساء — الآية (٥٩) •

عبد حبشى كأن رأسه زبيبة ، ما أقام فيكم كتاب الله تعالى »[16] • كما أن الخارج على طاعة الامام الحق ، يعتبر باغيا •

ومتعرضا لشق عصا المسلمين ، ولذا يجوز قتاله وقتله ، حتى تلتئم وحدة المسلمين ، قال تعالى : « فقاتلوا التى تبغى » [17] •

والقرآن الكريم اذ نص على مبدأ الشورى كقاعدة واجبة وملزمة فى الامر العام للامة ، فانه اكتفى بالنص على المبدأ العام وترك التفاصيل الاخرى المتعلقة بهذا الامر ، للامة تكيفها حسب ظروفها المختلفة والمتغيرة للامم ، ما دامت صالحة ولا تخالف الاسس العامة المقررة فى الاسلام[18] •

٤ ــ الحرية :

اتخذ الاسلام الحرية بمدلولها العام دعامة ومحورا لجميع ما سنه للناس من عقائد ونظم وتشريع ، وجعل للتشريع مقاصد تخدم الضروريات الاساسية فى كيان الانسان ووجوده من حفظ الدين ، والنفس ، والعقل ، والنسل ، والمال[19] •

ولم يقيد الاسلام حرية الفرد الا ضمن الحدود التى يقتضيها الصالح العام ، أو يدعو اليها احترام الآخرين ، وعمد الى كل نظام يتعارض مع هذه الاسس والمبادىء فألغاه مرة واحدة ، ان كان لايترتب

---

(١٦) رواه البخارى فى صحيحه ــ وأبو داود والترمذى « النووى شرح الاربعين » •

(١٧) سورى الحجرات ــ الآية (٩) •

(١٨) دذ عبد الحميد اسماعيل الانصارى ــ الشورى وأثرها فى الديمقراطية ــ ١٩٨١ ــ ص أ •

(١٩) أبو اسحق الشاطبى ــ الموافقات فى أصول الاحكام ــ جـ ٢ ــ ص ٥ •

على الغائه مرة واحدة زازلة تضطرب بها حياة الجماعة وألغاه على مراحل ووضع عليه قيودا تكفل القضاء عليه بالتدريج حين يكون فى الغائه مرة واحدة يؤدى الى تلك النتائج • مثل نظام الرق[٢٠] •

وقد حرص الاسلام على تطبيق مبدأ الحرية على تلك الاسس والمناهج فى مختلف شئون الحياة ، حيث تقتضى كرامة الفرد تطبيقها فيها ، قال تعالى :

« ولقد كرمنا بنى آدم وحملناهم فى البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلا »[٢١] • فجاء تكريم الله للانسان وتفضيله له شاملا لشئون الحياة المدنية والدينية ، ونواحى التفكير والتعبير ، ومناهج السياسة ونظام الحكم • وكانت الغاية التى قصدها التشريع من تقرير الحرية فى هذه النواحى والشئون هى تحقيق مصالح الناس فى الدنيا والآخرة •

وليس المقصود بتلك المصالح ما انبنى منها على أهواء النفوس والوصول الى شهواتها من جلب مصالحها العادية أو دفع مفاسدها العادية فيما تصوره أهواء النفوس ولكن انما جاءت الشريعة لتخرج المكلفين عن دواعى أهوائهم حتى يكونوا عبادا لله • فلم توضع الشريعة على وفق أهواء النفوس وطلب منافعها العاجلة كيف كانت[٢٢] • فقد قال الله سبحانه فى ذلك « ولو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السموات والارض ومن فيهن »[٢٣] •

---

(٢٠) د• على عبد الواحد وافى ــ الحرية فى الاسلام ــ ص ٥ •

(٢١) سورة الاسراء ــ الآية (٧٠) •

(٢٢) الشاطبى ــ الموافقات فى أصول الاحكام ــ ج ٢ ــ ص ٣٧ •

(٢٣) سورة المؤمنون ــ الآية (٧١) •

والاصل فى تقرير الاحكام الشرعية هو استهداف مصالح الناس الدنيوية والاخروية المبنية على قواعد الحق والعدل ، المتصفة بالعموم والتجرد والعالمية • ومقاصد الشرع الاسلامى جاءت لترعى الامور الضرورية والتكميلية والتحسينية من مصالح البشر • فأحكام الشريعة ما شرعت الا لرعاية تلك المصالح وذلك هو منطق التشريع الاسلامى •

ولكن يثور تساؤل عن منطق تأصيل الحريات العامة فى التشريع الاسلامى وهل الحريات العامة أقرت بالنصوص الشرعية ؟

لا شك أن ثنايا النصوص التشريعية فى الكتاب والسنة أقــــرت الحريات العامة فأقرت حرية الدين فى قوله تعالى « لا اكراه فى الدين قد تبين الرشد من الغى » فهذا نص صريح فى أن لكل انسان أن يختار بمحض ارادته واختياره وتفكيره الطريق الذى يرتضيه بعد أن بين له الله طريق الهدى وطريق الضلالة وبين الحق وبين الباطل •

وأقر أيضا حرية الرأى ، ولا أدل على ذلك ، من أن عمر بن الخطاب ـــ أمير المؤمنين ـــ خطب الناس مطالبا اياهم ألا يتغالوا فى مهور النساء ، فوقفت امرأة ، وقالت له : يا عمر أيعطينا الله وتمنعنا أنت ، ثم تلت قوله تعالى : « وان أردتم استبدال زوج مكان زوج وآتيتم احداهن قنطارا فلا تأخذوا منه شيئا » • فقال عمر : « أصابت امرأة وأخطـــأ عمر » •

كما أقر أيضا حرية التعليم ، وحرية الانتفاع بما فى الدولة من وظائف ومنافع عامة ، بل وأبعد من ذلك فمنح أهل الذمة فى الدولة الاسلامية الحريات العامة ، بعد التزامهم بشروط عقد الذمة ـــ ، فقال ـــ عليه الصلاة والسلام ـــ : « لهم ما لنا وعليهم ما علينا » •

فسوى الاسلام بين الناس جميعا فى الحريات جميعها عدالة منه وتأصيلا لقواعد هذه الحريات فى الارض •

وليس بلازم أن يرد فى نصوص الكتاب والسنة النص على كل نوع من الحريات العامة ، لان التشريع قد جاء فى ثلاث صور •

الصورة الاولى : النصوص المحكمة التى نص الله سبحانه وتعالى عليها ، وولاها بالتفصيل والبيان ، وذلك لخطورة وضعها فى المجتمع ، ولتنبيه الخلق الى الالتزام بها • وعدم الخروج عنها أو الاجتهاد فيها ، فهذه أمور يجب العمل بها ولا يخرج عنها ، وذلك كالآيات المبينة للميراث والحدود وغيرهما •

الصورة الثانية : نصوص عامة شملت صورا متعددة ، فقول الله تعالى : « أحل الله البيع وحرم الربا » فالحل عام بكل أنواع البيوع مهما اختلفت صورها ، وتعددت أشكالها ، والحرمة عامة بكل أنواع الربا مهما تغيرت الاشكال ، واختلفت الاسماء ، واذا ما قرأنا قول الله تعالى فى مناقشة الملائكة للكفار « قالوا كنا مستضعفين فى الارض ، قالوا ألم تكن أرض الله واسعة فتهاجروا فيها » • فهنا تستنكر الملائكة على الكفار الاستكانة والخضوع ، مستضعفين مسلوبى الارادة والحرية ، وتنبههم الى أرض الله واسعة ، وكان الواجب عليهم أن يهاجروا من المكان الذى سلبت فيه حرياتهم الى غيره من الاماكن التى يستطيعون فيها أن يمارسوا حرياتهم ، وقولهم كنا مستضعفين فى الارض ، يشمل كل أنواع الضعف وشتى أنواع المذلة وسلب الحرية •

ــ الصورة الثالثة : أمور سكت التشريع عنها ، لعلمه تعالى بأن هذه الامور تتغير من وقت لآخر ، وتتبدل معاملات الناس تجاهها ، فترك الله سبحانه وتعالى أمرها للمجتهدين ، وذلك لان الحوادث لا تنتهى ، فكان من حكمة الله تعالى ، أن وضع المقاصد العامة والاسس الشاملة التى تظل تحت رايتها ، ما كان وما يستجد فى الحياة ، وكون المولى سبحانه سكت فى تشريعه عن أمور فلم ينص عليها ، فليس ذلك الا رحمة بخلقه ، فسحة لهم وسعة ، وأحال أمر هذه الاشياء الى من رزق سعة فى العلم وقدرة على النظر والفهم فى كتاب الله وسنة رسوله ــ صلى الله عليه

وسلم — وأمرنا الله باتباعهم وطاعتهم ، قال تعالى : « يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الامر منكم »[٢٤] • وأولى الامر هنا هم المجتهدون • فبهذا صلحت الشريعة لمن مضى من الاجيال فى مشارق الارض ومغاربها ، وهى صالحة الآن لاجيالنا ، وصالحة للمستقبل القريب والبعيد فى كل الدنيا[٢٥] •

وبناء على ما تقدم ، فان التشريع الاسلامى اذا ورد فى نصوصه ما نبتغى من الحريات العامة ، فهذا أمر مسلم به ، وان لم نقف على ذلك صراحة فى نصوصه ، فهل معنى ذلك أن تلك الحرية مستبعدة ، ولا يمكن وصفها بالشرعية ؟

لم يقل بذلك أحد ، فكون بعض الاحكام ليست واردة فى الكتاب أو السنة بشكل مفصل لا يفيد عدم وصفها بالشرعية ، ولكن الذى يمنع من ذلك الوصف المخالفة الحقيقية لنص من النصوص التفصيلية التى أريد بها أن تكون تشريعا عاما للناس فى كل زمان ومكان[٢٦] •

وهكذا فان التشريع الاسلامى قد بنى على المصلحة ، وتتحقق تلك المصلحة فى نصوص الشرع من كتاب وسنة ، فكان استهداف المصلحة باجتهاد الفقهاء فيما لا نص فيه من كتاب ولا سنة فى كل عصر موافقا لما عليه التشريع ، بشرط أن لا يعارض نصا ، وأن يكون موافقا كذلك لقول النبى — صلى الله عليه وسلم — لمعاذ حين أرسله

---

(٢٤) سورة النساء — الآية (٥٩) •

(٢٥) د• جلال الدين عبد الرحمن — المصالح المرسلة ومكانتها فى التشريع — ص ٢٦ ، ٢٧ •

(٢٦) الشيخ عبد الرحمن تاج — السياسة الشرعية والفقه الاسلامى — ١٩٥٣ — ص ١٠ •

الى اليمن وسأله بما تحكم ؟ قال : بكتاب الله ، قال : فان لم تجد ؟ قال : فبسنة رسول الله ؟ قال : فان لم تجد ؟ قال : أجتهد رأيي ولا آلو . فقال : — عليه الصلاة والسلام — : « الحمد لله الذى وفق رسول الله لما يرضى الله ورسوله »(٢٧) .

وعلى ذلك فان جميع النصوص الشرعية الواردة فى شأن الحرية الفردية فى الاسلام ، تؤكد حقيقة ، أن حرية الانسان مطلقة حتى تصطدم بالحق أو بالخير ، فاذا اصطدمت بأحدهما قيدت وحددت بحدود هذا الحق وذاك الخير ، يقول عمر بن الخطاب رضى الله عنه « متى استبعدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارا »(٢٨) .

المبحث الثالث

ادارة الدولة

بدأ النبى — صلى الله عليه وسلم — يبذر للدولة الاسلامية بذورها ويرسم لها منهاجها ، ويهيىء لها مجتمعا يصون بقاءها . فبدأ — عليه الصلاة والسلام — يقوم بمهمات الرئاسة ، فيؤم المسلمين فى الصلاة ، ويقودهم فى الحرب ، ويصلح بين المتنازعين منهم ، ويقسم بينهم الغنائم والفيء ، واتخذ كتابا يملى عليهم ما ينزل من الوحى ، هذا بجانب الوظائف الاخرى مثل عقد المعاهدات ، وارسال الرسل — وهم السفراء

---

(٢٧) العلامة جمال الدين أبى محمد عبدالله بن يوسف الزيلعى — نصب الراية لاحاديث الهداية — ج ٤ — ص ٦٣ . أخرجه أبو داود والترمذى .

(٢٨) د. على عبد الواحد وافى — المساواة فى الاسلام — ص ٣٦ .

راجع أيضا : د. محمد مصطفى شحاته — العلاقات الدولية — ص ٤٠ .

الى البلاد المجاورة ــ كما أمر ــ عليه السلام ــ بعض صحبه بتعليم الناس مبادىء الدين الحنيف ، وعهده الى اخرين بجمع الصدقات من البلاد التى دخل أهلها فى الاسلام • مما استدعى تنظيم مثل هــذه الوظائف والاعمال على أسس صحيحة ، وهذا عمل ضرورى تقوم به كل دولة ، وما دام الرسول قد أقام دولة ، اذن لا بد له ممن يتعــاون معه فى ادارة هذه الدولة ، فاقامة الدولة يستلزم وجود وظائف وأعمال كثيرة ، حتى تستطيع تسيير أمور الناس وقضاء حاجاتهم • ولذلك قال ــ عليه الصلاة والسلام ــ : « السلطان ظل الله فى الارض ، يأوى اليه الضعيف ، وبه ينتصف المظلوم من الظالم » •

ولا يستطيع رئيس الدولة أو السلطان أو الحاكم أن يقوم بهذه الاعمال الا اذا كان له معاونين يلتجىء لهم ، حتى يتمكن من تنفيذ ما أمره الله به • وما جاء به الشرع من أحكام وأعمال ، قال تعالى : «ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الارض ولــكن الله ذو فضــل على العالمين »(٢٩) • فالآية توضح أن البشرية تحتاج فى كل عصر الى من يدفع عنها الاذى ، ويقيم فيهم السلطة حتى يستقيم • والا استولى فيه الاقوياء على الضعفاء • وهذا ما نهى عنه الاسلام ، فهو يريد دولة منظمة ، ومجتمع متماسك ، يقوم بوظائفه على هدى مــا جــاء به الاســلام •

وهذا ما فعله الرسول ــ صلى الله عليه وســلم ــ وكون دولة سياسية ، واستعمل كل أنواع الوظائف اللازمة لحاجة الامة الاسلامية فى عصره • لاجل أن يقتدى به حكام أمته من بعده ، فيأخذوا هم أيضا من الوظائف بقدر ما تحتاج اليه الامة • وذلك يختلف باختلاف الحاجة فى كل عصر ، ذلك أن الاسلام ــ وهو دين الواقعية الايجابية ــ لم يرد أن يدخل على الناس فى معترك الحياة بتصورات مثالية خيالية لا محصل

---

(٢٩) سورة البقرة ــ الآية (٢٥) •

لها فى الواقع الذى يحيون فيه ، فلم يتمثل فى مراحله الاولى ، ولم يكن ممكنا أن يتمثل فيها — جميع الاطوار السياسية التى ستتعاقب على أمة الاسلام ، وكانت له تلك ، خاصية يمتاز بها على نظم السياســـة فى القديم والحديث ، لانها بما افترضت من أصول الحكم وقواعده — سبقت أحداث الاجيال المتعاقبة ، مغفلة خلال سبقها ما لعقلية كل جيل من أثر فى وضع القواعد وتحديد الأصول ، وعلى ذلك اكتفى الرسول — صلى الله عليه وســـلم — بوضع الطابع العام للوظيفة التى تعتبر خدمة عامة تستهدف اشباع حاجات المواطنين وتأدية مصالحهم تبعـــا لاسباب الحضارة والنماء التى يصلون اليها فى كل عصر من العصور .

وكانت الوظائف الرئيسية فى عهده — صلى الله عليه وســـلم — ثلاثة أنواع : الولاة . القضاة . العمال . وكان كل قسم من هؤلاء الموظفين له طريقة خاصة فى الاختيار حتى يتبعها من بعده كل من يتولى السلطة فى الدولة الاسلامية ، لانه مما لا شك فيه أنه — صلى الله عليه وسلم — كان حاكما وكان رسولا فكل ما صدر عنه قولا كان أو فعلا فهو شرع وقانون شرعى ، يعمل به من أمته قال تعالى : « لقد كان لكم فى رسول الله أسوة حسنة »(٣٠) . وقال جل جلاله : « وما أتاكم الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا »(٣١) .

ولذلك فالوظائف تختلف فى كل عصر عن العصر الآخر .

وعلى ذلك سوف نتعرض لنظام الادارة وتعيين الموظفين فى عصر الرسول — صلى الله عليه وسلم — ثم عصر الخلفاء الراشـــدين على التوالى ، لان عهد خلافتهم كان أشبه بعهد النبوة .

---

(٣٠) سورة الاحزاب — الآية (٢١) .
(٣١) سورة الحشر — الآية (٧) .

الفصل الثانى

الوظيفة العامة فى عصر الرسول

المبحث الاول

المجلس الاستشارى

كان الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ ينزل عليه الوحى بالشريعة الاسلامية ، ويقوم بتبليغها الى الناس ، وكان حاكما لجماعة المسلمين • يقيم فيهم حكم الله • ويقوم بادارة الدولة الاسلامية ، ويستعين فى ذلك بمجلس دائم ، يستشيره فى كل ما لم ينزل به وحى • وتحتاجه الدولة فى ادارة شئونها • ويهم المصلحة العامة للامة(١) •

(١) ينفى الدكتور عبد الحميد متولى وجود مجلس للشورى ــ فى العهد النبوى ــ بالمعنى المعروف فى العصر الحديث ، أى هيئة تتكون من عدد معين وبشروط معينة ، ذات اختصاصات محددة • ثم يضيف أن أعضاء هذا المجلس لم يكونون مجلسا » وانما هم مجرد (صحابة) أو (بطانة) أو (حاشية) وأنه كان الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ كما كان لكل خليفة من الخلفاء الراشدين بعض من ذوى الرأى يؤثرهم على غيرهم بالشورى •

(د• عبد الحميد متولى : مبادىء نظام الحكم فى الاسلام ــ مع المقارنة بالمبادىء الدستورية الحديثة ــ ١٩٦٦ ــ ص ٦٨٥) •

ويلاحظ أن المقصود بوجود مجلس للشورى ، هو وجود طائفة معينة من كبار الصحابة عرفوا بأنهم أهل الشورى ، وهؤلاء كونوا ما

وكان ــ صلى الله عليه وسلم ــ غنيا عن مشاورتهم ولكن أراد بذلك أن يستن للحكام ، فكان مقصده ــ صلى الله عليه وسلم ــ من هذه المشاورة : أن يعلم أصحابه ويمرنهم على ادارة شئون الدولة ، فلا يتعصبوا لرأيهم عند الاختلاف فى الرأى(٢) • لعلمه ــ صلى الله عليه وسلم ــ أنه سيقبض ، وأن الوحى سينقطع ، وأن المسلمين بعده فى حاجة الى أن يديروا شئونهم بأنفسهم ، فكان الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ يدربهم على الاسلوب الذى يجب اتباعه فى ادارة شئون الدولة ، ولما كانت علوم الخلق متناهية فلا يبعد أن يخطر ببال انسان من وجوه المصالح ما لم يخطر ببال الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ لا سيما فيما يفعله من أمور الدنيا •

كما ورد بالقرآن الكريم ايات تدعو رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ الى المشاورة وأخذ الرأى ، وعدم الانفراد بالحكم(٣) •

وقد اختار ــ صلى الله عليه وسلم ــ لمجلسه الدائم هذا خيرة

= يشبه مجلسا للشورى • وليس المقصود به المجلس العصرى ذا الاختصاص المحدد • (د• محمود فياض ــ التاريخ الاسلامى ــ ص ٨) •

ويذهب رأى آخر الى أنه سواء سمى مجلس أم لا ، فهذا لا يمنع من القول بأنهم كانوا يمثلون مجموعة معروفة فى المجتمع ، لهم وزنهم الاجتماعى وكانت تعرض عليهم الامور الهامة • (د• عبد الحميد اسماعيل الانصارى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٢٣ •

(٢) عبد المتعال الصعيدى ــ السياسة الاسلامية فى عهد النبوة ــ ص ٢٠٥ •

(٣) أبى محمد بن جرير الطبرى ــ تفسير الطبرى ــ جامع البيان عن تأويل القرآن ــ جـ ٧ ص ٢٥٠ ، ٣٤٥ •

الامام فخر الدين الرازى ــ فاتح الغيب ــ المشهور بالتفسير الكبير ــ جـ٣ ص ٨٢ •

الصحابة المشهود لهم بالعقل المتزن ، والرأى الصعب ، وممن عرفوا بقوة ايمانهم ، وتفانيهم فى خدمة الاسلام ــ مما كان له أثر واضح فى نشر الدعوة الاسلامية .

وقد روى عنه ــ صلى الله عليه وسلم ــ أنه قال : أنه لم يــكن قبلى نبى الا قد أعطى سبعة رفقاء نجباء وزراء ، وانى أعطيت أربعة عشر : حمزة ، وجعفر وعلى وحسن وحسين وأبو بكر وعمر والمقداد وعبدالله بن مسعود وأبو ذر وحذيفة وسلمان وعمار وبلال »[4] .

وفى رواية أخرى قال رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ : « ليس من نبى كان قبلى الا وقد أعطى سبعة نقباء وزراء نجباء ، وانى أعطيت أربعة عشر نقيبا نجيبا ، سبعة من قريش وسبعة من المهاجرين »[5] .

وهذا المجلس كان يتكون ممن اصطفاهم الله وخصهم بنشر رسالته ، وفقههم فى دينه .

ويتميز أعضاء هذا المجلس ــ كل منهم بصفة خاصة ، واشتهر بتخصص معين فى شئون الدين والدنيا ، وكان ــ صلى الله عليه وسلم ــ يقول « أرحم أمتى بأمتى أبو بكر ، وأشدهم فى أمر الله عمر ، وأصدقهم حياء عثمان ، وأقرؤهم لكتاب الله أبى بن كعب ، وأفرضهم زيد بن ثابت ، وأعلمهم بالحلال والحرام معاذ بن جبل ، ولكل أمة أمين ، وأمين هــذه الامة أبو عبيدة الجراح »[6] .

---

(٤) أحمد بن حنبل ــ مسند أحمد بن حنبل ــ تحقيق أحمد محمد شاكر ــ ط ٢ ــ ج٢ ــ ص ٣١١ الحديث م ١٢٦ .

(٥) أحمد بن حنبل ــ المرجع السابق ــ ج٢ ــ ص ٧٣ ــ الحديث ٦٦٥ .

(٦) رواه أحمد والترمذى والنسائى وابن ماجه ــ الجامع الصغير ــ ج ١ ــ ص ٣٠٨ .

وجلال الدين عبد الرحمن بن أبى بكر السيوطى ــ تاريخ الخلفاء ــ ص ٤٧ .

د. سعد المرصفى ــ العمل والعمال ــ ١٩٨٠ ــ ص ١٨٤ .

فالرسول — صلى الله عليه وسلم — يلفت الانظار الى نماذج من ذوى الخبرة التى يضمها المجلس حتى يمكن الاستفادة من الخبرات التى يضمها المجلس ، وحتى يراعى فى المجالس الاستشارية ضرورة تواجد خبرات مختلفة داخلها •

وقد اختلف الناس فى أهل الشورى : هل الاولى ، أن يجمعهم ولى الامر على الرأى بأن يشكل بهم مجلس واحد — أو ينفرد بكل واحد منهم فى المشورة ، فذهب العرب والفرس والهند الى أن الاولى اجتماعهم فى مجلس للرأى ، واعمال الفكر ليذكر كل واحد منهم ما قدحه خاطره ، وينتجه فكره ، حتى اذا كان هناك قدح فى الرأى ، ذكروه ، وان توجه عليه نقض نقضوه ، فانه لا يبقى فى الرأى مع اجتماع القرائح عليه خلل الا ظهر واشتهر •

وذهبت الروم وملوك القبط ، الى أن الاولى انفراد كل واحد منهم بالمشورة ليجيل فكره ويشحذ خاطره طمعا فى الخطوة بصواب الرأى(٧) •

وقد ثبت عن الرسول — صلى الله عليه وسلم — أنه استشار أصحابه فى مجلس واحد ، فكان المسجد ، أو مكان ما ، فى موقعه معينة ، حيث يبدى كل من أعضاء المجلس رأيه أمام الآخرين • ولذلك فانى أرجح أن تكون المشورة فى مجلس يجتمع فيه أهل الرأى خاصة ، أن الاسلام قد احترم حرية الرأى وأباحها ، فلا حرج من أن يعلن كل حاضر فى المجلس رأيه صراحة ، مدعما بالاسانيد دون خوف أو حرج •

---

(٧) عبد الرحمن بن عبدالله بن نصر بن عبد الرحمن الشيرازى — المنهج المسلوك فى سياسة الملوك — تحقيق ودراسة على عبدالله الموسى — ص ٣٨٠ وما يليها •

أنظر أيضا — أبى الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى (الماوردى) أدب الدنيا والدين — ص ٢٩٢ •

المبحث الثانى

اختصاصات المجلس الاستشارى

من المعروف أن المجالس الاستشارية فى العصر الحديث تعاون الحاكم وتعرض له أنسب الحلول فى القضايا العامة والمشاكل التى تواجه الدولة بما يعود على الدولة وشعبها بالخير والرفاهية •

ومن المعروف أن الاسلام جاء من أول الامر بالدعوة الى الشورى وأعطاها المكانة اللائقة بها ، وحث المسلمين على التمسك بها ، لتصبغ الحياة كلها بهذه الصبغة ، فتكون بذلك طابع ذاتى للحياة الاسلامية وسمة مميزة للجماعة المختارة لقيادة البشرية وهى من ألزم صفات القيادة، أما الشكل الذى تتم به الشورى ، فليس مصبوبا فى قالب حديدى ، فهو متروك للصورة الملائمة لكل بيئة وزمان ، لتحقيق ذلك الطابع فى حياة المسلمين(٨) •

واذا كان الاسلام قد منح أهل الشورى عناية خاصة ، فامتدح المسلمين بأن أمرهم شورى بينهم ، وأمر رسوله — صلى الله عليه وسلم — أن يشاورهم فى الامر • فهل يلزم من ذلك أن تكون المشورة فى الامور كلها ، ما نزل به وحى ، وما لم ينزل به وحى ؟ •

لقد اتفق العلماء على أن كل ما نزل به وحى من عند الله لم يجز للرسول أن يشاور فيه الامة ، لانه اذا جاء النص بطل الرأى والقياس ، لانه وحى مطلق من الله أو من النبى — صلى الله عليه وسلم •

ذكر القرطبى بأن النبى — صلى الله عليه وسلم — كان يشاور أصحابه فى الامور المتعلقة بمصالح الحروب ، وذلك فى آراء كثيرة ، ولم

---

(٨) سيد قطب — فى ظلال القرآن — دار الشروق — جـ٥ — ص ٣١٦٥ • وراجع أيضا سيد قطب — تفسير سورة الشورى — دار الشروق — ص ٨٤ •

يكن يشاورهم فى الاحكام ، لانها منزلة من عند الله(٩) .

أما ما لا نص فيه(١٠) فالناظر فى مشاوراته — صلى الله عليه وسلم — يجد أنها متنوعة ، فمنها ما جاء : —

أولا — فى مواقف الحروب :

(١) فقد استشار — صلى الله عليه وسلم — المجلس الاستشارى — حين أتاه الخبر بمسيرة قريش ليمنعوا غيرهم ، فقام الصديق فقال فأحسن ، ثم قام عمر بن الخطاب فقال فأحسن ، ثم قام المقداد بن عمرو فقال : يا رسول الله أمض لما أمرك الله فنحن معك ، والله لا نقول كما قالت بنو اسرائيل لموسى اذهب أنت وربك فقاتلا انا ههنا قاعدون ،

(٩) أبى عبدالله محمد بن أحمد القرطبى — تفسير القرطبى — جـ٨ ص ١٦ ، ٣٦ ، ٣٧ .

(١٠) اختلف الفقهاء فيما لا نص فيه هل يجوز المشاورة فيه ؟

ذهب ابن حزم الى أن الرسول — صلى الله عليه وسلم — لا يشاور الا فى أمور الدنيا خاصة ، وأن الله سبحانه وتعالى لم يأمره قط بمشورتهم فى شىء من الدين .

وذهب فريق الى أن الرسول — صلى الله عليه وسلم — كان مأمورا بمشاورتهم فى أمور الدين والحوادث التى لا توقيف فيهـا عن الله سبحانه وتعالى ، وفى أمور الدنيا أيضا مما طريقه الرأى وغالب الظن ،

وذهب فريق ثالث من الفقهاء الى أن الرسول — صلى الله عليه وسلم — له أن يستشير فى الحروب والآراء ، دون الأحكام .

راجع الطبرى — تفسير الطبرى — جـ٨ — ص ١٦ — ٣٦ .

ابن العربى — أحكام القرآن — جـ١/١٢٤ .

ابن كثير — تفسير ابن كثير — جـ١/٤٢٠ .

ابن هشام — السيرة النبوية — جـ٣/١٤٩ .

ولكن اذهب أنت وربك فقاتلا انا معكما مقاتلون ، فوالذى بعثك بالحق لو سرت بنا الى برك الغماد(١١) لجالدنا معك من دونه ، حتى تبلغه ، فقال رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ خيرا ودعى له(١٢) ٠

وفى هذه الواقعة ــ غزوة بدر ــ استشار الرسول ــ صلى الله عليه وسلم المجلس أربع مرات :

(ا) استشاره ــ أولا ــ فى الخروج للعير ابتداء ٠

(ب) استشاره ــ ثانيا ــ عندما خرجت قريش لتدافع عن عيرها(١٣) ٠

---

(١١) برك الغماد ، موضع بناحية اليمن ٠ وفى بعض الكتب أنها الحبشة ٠

(١٢) أبى محمد عبد الملك بن هشام المعافرى ــ السيرة النبوية ــ المعروفة بسيرة ابن هشام ــ ج٢ ــ ص ٤٠٧ وما يليها ٠

الامام الحافظ مسلم بن الحجاج بن مسلم ــ صحيح مسلم ــ بشرح النووى ــ دار الفكر ــ بيروت ــ الطبعة الثانية ــ ج١٢ ــ ص ١٢٤ ٠

الامام الجليل الحافظ عماد الدين أبو الفداء اسماعيل بن كثير القرشى الدمشقى ــ تفسير القرآن العظيم ــ المجلد (١) ــ ص ٤٢١٠ ٠

(١٣) شهاب الدين أبى الفضل العسقلانى ــ المعروف بابن حجر ــ فتح البارى ــ ج٨ ــ ص ٢٩٠ ٠

ابن كثير ــ البداية والنهاية ــ بيروت ــ ١٩٦٦ ــ ج٣ ــ ص ٢٦٢ ٠

أحمد بن الحسين بن على البيهقى ــ السنن الكبرى ــ ج ٧ ــ ص ١٠٩ ٠

(جـ) استشاره ــ ثالثا ــ فى المنزل يوم بدر[١٤] •

(د) شاوره بعد أن انتصر المسلمون على أعداء الله فى شأن الأسرى[١٥] •

---

(١٤) وقد ثبت فى السيرة أنه ــ صلى الله عليه وسلم ــ لما نزل ببدر ، نزل بأدنى ماء ، فقال الحباب بن المنذر لرسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ « أمنزل أنزلكه الله ، فليس لنا أن نتقدمه ولا نتأخر عنه ، أم هو الرأى والحرب والمكيدة » • قال ــ صلى الله عليه وسلم ــ « بل هو الرأى والحرب والمكيدة » قال الحباب « فان هذا ليس بمنزل انطلق بنا الى أدنى ماء من القوم فننزله ثم نغور ما وراءه من القلب ثم نبنى عليه حوضا فنملؤه ماء ، ثم نقاتل القوم فنشرب ولا يشربون » • فقال ــ صلى الله عليه وسلم ــ لقد أشرت بالرأى ، فنهض ــ صلى الله عليه وسلم ــ بمن معه حتى أتى أدنى ماء من القوم فنزل عليه ، وفعل ما أشار به الحباب بن المنذر •

راجع : ابن العربى ــ أحكام القران ــ المجلد الاول ــ ص ٢٩٩ •

وفى البداية والنهاية ــ روى عن ابن اسحاق عن رجال من بنى سلمة أنهم ذكروا أن الحباب هو الذى أشار بالرأى ابتداء وهذه الصورة تحمل فى طياتها الوضوح والصدق والعزيمة ، فما الذى دفع الحباب أن يشير وينصح ؟ ان الذى دفعه هو ما تعلمه فى مدرسة النبوة من فهم الامانة والمسئولية ، وواضح النصح والعون وحدود التعاون والمشاركة ، والنهوض الى ذلك كله بعزيمة وصدق • ابن كثير ــ البداية والنهاية ــ المجلد الثالث ــ ص ٢٦٩ •

ــ أبى عبدالله محمد بن على القلعى ــ تهذيب السياسة وترتيب السياسة ــ تحقيق ابراهيم مصطفى عجوه ــ ص ١٥٢ وما بعدها •

٢ ــ حيث استشار عليه السلام المجلس وأخذ برأى أبو بكر ومن معه وقبل فداء الاسرى من قريش ــ راجع عبد الوهاب النجار ــ تاريخ الاسلام ــ جـ٢ ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ •

(١٥) العسقلانى ــ فتح البارى ــ جـ٨ ــ ص ٣٤٨ •

وفى غزوة أحد فى السنة الثالثة من الهجرة ، حين جاءت قريش قاصدة حرب الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ ونزلت قبل أحــد ، وعرف الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ بقدومهم ، فاستشار المجلس مبينا رأيه الخاص بالبقاء بالمدينة ، واذا دخل القوم الازقة قوتلوا ورموا من فوق البيوت ، ولكن الاغلبية رأت الخروج ، حتى لا يقال عنهم جبنوا عن لقاء العدو ــ فلما صلى رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ الجمعه لبس اللامة ، ثم أذن فى الناس بالخروج •

وفى غزوة الخندق فى السنة الخامسة من الهجرة استشار الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ المجلس مرتين :

(ا) ففى المرة الاولى ــ أشار سلمان الفارسى ــ على النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ بحفر الخندق فأخذ برأيه(١٦) •

(ب) ثم استشاره فى مصالحة الاحزاب بثلث ثمار المدينة ، وأخذ برأى سعد بن معاذ ، وسعد بن عبادة ، وسعد بن ذرارة فى عــدم المصالحة ، ومنعهم من أخذ شىء من ثمار المدينة(١٧) •

وفى الحديبية فى السنة السادسة من الهجرة ، حين خرج النبى ــ

---

(١٦) العسقلانى ــ فتح البارى ــ ج ٨ ص ٣٠٥ ــ باب غزوة الخندق ــ وفيه قال سلمــان الفارسى « انا كنا بفارس اذا حوصرنا خندقنا علينا » •

(١٧) ابن كثير ــ البداية والنهاية ــ ج ٤ ــ ص ١٠٤ ــ ١٠٥ •
ابن هشام ــ السيرة النبوية ــ ج ٣ ــ ص ١٧٦ •
العلامة علاء الدين على المتقى بن حسام الدين الهندى ــ كنز العمال فى سنن الاقوال والافعال ــ ج ٤ ــ ص ٤٥ •
محمد يوسف الكندهلوى ــ حياة الصحابة ــ ج ٢ ــ ص ٣٦ ــ ٣٨ •

صلى الله عليه وسلم ـ مع أصحابه ، فلما أتى ذا الحليفة ، قلد الهدى وأشعره ، وأحرم منها بعمرة ، بعث عينا له من خزاعة . وسار النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ حتى كان بغدير الأشطاط ، أتاه عينه ، فقال : « ان قريشا جمعوا لك جموعا ، وقد جمعوا لك الأحابيش (قبائل متحالفة مع قريش) وهم مقاتلوك وصادوك عن البيت ومانعوك » . فقال : « أشيروا أيها الناس على ، أترون أن أميل الى عيالهم وذرارى هؤلاء الذين يريدون أن يصدونا عن البيت ، فان يأتونا كان الله عز وجل قد قطع عينا من المشركين ، والا تركناهم محروبين » .

فقال أبو بكر : يا رسول الله خرجت عامدا لهذا البيت ، لا تريد قتل أحد ، ولا حربا أحد فتوجه له ، فمن صدنا قاتلناه . قال ـ صلى الله عليه وسلم ـ امضوا على اسم الله[18] .

ثانيا ـ بعض الأحكام الشرعية

فقد استشار الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ المجلس حين عز على بعض المسلمين ـ فوات أوقات الصلاة على بعضهم دون علمهم ـ كما شكا بعض الصحابة ذلك لرسول الله ـ صلى الله عليه

---

(18) أبى العباس شهاب الدين أحمد بن محمد العسقلانى ـ ارشاد السارى لشرح البخارى ـ صحيح البخارى ـ ج ٣ ـ ص ٤٥ .

البيهقى ـ السنن الكبرى ـ ج ١٠ ـ ص ١٠٩ .

ابن كثير ـ البداية والنهاية ـ ج ٤ ـ ص ١٦٤ .

مختصر تفسير ابن كثير ـ اختصار وتحقيق ـ محمد على الصابونى ـ ج ٤ ـ ص ٣٤٩ .

هذه الصورة من الشورى الهادئة الواضحة تجتمع فيها عناصر الشورى وأسسها . فقد أعطى أبو بكر رأيه . وهو رأى ليس نابعا عن هوى أو رغبة ولا رأيا بعيدا عن المسئولية وتقدير الموقف ولكنه رأى الرجل المسئول والمؤمن الواعى .

وسلم وقد انتهى بهم الامر الى الآذان وأقرهم عليه[19] •

كما شاور الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ المجلس فى بعض الاحكام التى لم ينزل فيها وحى • من ذلك أن الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ قد شاور عليا بن أبى طالب وأسامة بن زيد فى قصة الافك ، وفى أمر السيدة عائشة ، فقد بقى الامر قريبا من شهر قبل أن ينزل القرآن ، فأما أسامة فأشار بالذى يعلم من براءة أهله ، وبالذى يعلم فى نفسه لهم من الود فقال : يا رسول الله أهلك فلا نعلم فيهم الا خيرا[20] •

---

(19) ابن هشام ــ السيرة النبوية ــ ج ٢ ــ ص ٣٢٣ • فقد ذكر أن الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ حين قدم المدينة ، كان الناس يجتمعون اليه للصلاة بغير دعوة ، ثم أشاروا على الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ أن يجعل بوقا كبوق يهود ، الذين يدعون به لصلاتهم ، فكرهه ، فأشاروا عليه بالناقوس فكرهه ، ثم رأى عمر بن الخطاب فى المنام لا تجعلوا الناقوس ، بل أذنوا للصلاة فذهب عمر الى النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ ليخبره بالذى رأى ، وقد جاء النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ الوحى بذلك ، فما راع عمر الا بلال يؤذن ، فقال : رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ حين أخبره عمر بذلك : قد سبقك الوحى بذلك • محمد بن الحسين الحجوى الثعالبى الفارسى ــ الفكر السامى فى تاريخ الفقه الاسلامى ــ ج ١ ــ ص ١١١ أخرجه أبو داود (١ : ١٣٥) والترمذى (١ : ٣٥٩) وابن ماجه (١ : ٢٣٢) •

(20) أبى عبدالله محمد بن اسماعيل البخارى ــ صحيح البخارى ــ حاشية السندى ــ ج ٣ ــ ص ٣٩ •

مسلم ــ صحيح مسلم ــ بشرح النووى ــ ج ٨ ــ ص ١١٥ •

ابن هشام ــ السيرة النبوية ــ ج ٣ ــ ص ٢٢٢ •

محمد يوسف الكاندهلوى ــ حياة الصحابة ــ ج ١ ــ ص ٥٧٢ وما بعدها •

ودوى فى حديث الافك ـ أيضا ـ أنه قال ـ صلى الله عليه وسلم ـ وهو على المنبر ، ما تشيرون على فى قوم يسبون أهلى ، ما علمت عليهم الا خيرا(٢١) •

ففى واقعة الافك ، حيث تضطرب النفوس ، وتختلط الحقائق وتهيج العواطف والعصبية ، فى هذا الجو الشديد ، على طول فترة وشدة أزمته ، لم ينزل وحى من السماء ••• حتى مضى قرابة شهر ، لحكمة يعلمها الله •• وفى هذه الشدة ، ومع تأخر الوحى ، تابع الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ قيادة الدولة الاسلامية على أساس منهاج الله فاستشار اثنين من أقرب الناس الى بيته ، عليا وأسامة ، فى حكم شرعى ، قد أوجب الله حدا من حدوده ، وهو حد القذف ، وأشار كل واحد منهما برأى نابع من ايمانه وعلمه وقدراته ، مع الوضوح والصدق فى أجمل صورة وأشكاله فى هذا الظرف العصيب • ولم يدفع الهوى الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ الى قرار ، ولا الغضب ولا العصبية ، بل قام فى المسجد خطيبا ••• « أيها الناس أشيروا على ••• » فقد بين الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ أنه لم يجد بينه على دعوى المنافقين والمرجفين ، وأنه ما علم على أهله الا خيرا وكذلك على صفوان ابن المعطل • هكذا عرض القضية للشورى بوضوح وأمانة ، وصدق وبين رأيه بوضوح وصدق ودقة أيضا • وقد نزل على أثر هذه الواقعة قوله تعالى « والذين يرمون المحصنات ثم لم يأتوا بأربعة شهداء فاجلدوهم ثمانين جلدة ولا تقبلوا لهم شهادة أبدا وأولئك هم الفاسقون(٢٢) •

---

(٢١) البخارى ـ صحيح البخارى ـ المرجع السابق ج ٣ ـ ص ٣٩ •

مسلم ـ صحيح مسلم ـ المرجع السابق ـ ج ٨ ـ ص ١١٥ •

(٢٢) سورة النور ـ الآية (٤) •

يتضح لنا مما قدمناه أن الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ قد استشار المجلس فى أمور السياسة وفى أمور العبادة التى لم ينزل فيها وحى ، وفى الامور الدنيوية •

وعليه يمكن القول بأن اختصاصات المجلس الاستشارى تنحصر فى الآتـى : ــ

(١) البحث فى الامور التى لم ينزل فيها نص من كتاب أو سنة سواء أكانت هذه الامور تتعلق بالدين أم بالدنيا •

(٢) أن المجلس كان يتصفح الرأى المطروح ، للكشف عن أصوله وأسبابه وبحث نتائجه وعواقبه ــ أى دراسة الامر المطروح من كافة جوانبـه •

(٣) المشاركة الفعلية بالرأى والاجتهاد ، حسبما يتيسر لكل فـرد(٣٣) •

(٤) بعد أن يستقر رأى المجلس على أمر ، يرى الحاضرون أن فيه المصلحة ، كان الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ يعمل على امضائه وتنفيـذه •

وعلى ذلك فان المسلمين الاول كانوا يلتزمون بما ينتهى اليه رأى الجماعة ، وعدم مخالفة النصحاء ، أو الاستهانة برأيهم ولم يكن ولى

---

(٣٣) قال صلى الله عليه وسلم ــ « أرحم أمتى بأمتى أبو بكر ، وأشدهم فى أمر الله عمر ، وأصدقهم حياء عثمان ، وأعلمهم بالحلال والحرام معاذ بن جبل ، وأفرضهم زيد بن ثابت ، وأقرؤهم أبى بن كعب ، ولكل أمة أمين وأمين هذه الامة أبو عبيدة الجراح • وأقضاهم على وأبو ذر أزهد أمتى وأصدقها ، وأبو الدرداء أعبد أمتى وأتقاها » •

رواه أحمد والترمذى عن أنس بن مالك •

راجع ــ تاريخ الخلفاء ــ للامام الحافظ جلال الدين بن أبى بكر السيوطى ــ ١٩٥٢ ــ ص ١٤٧ • سابق الاشارة اليه ص ٣٤ •

الامر ــ رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ يستبد برأيه ، فهذه قواعد ثابتة ومضبوطة فى الفقه الاسلامى .

ولذلك فانه يجب على ولاة الامور مشاورة العلماء ، فيما لا يعلمون وفيما أشكل عليهم من أمور الدين .. ويشاوروا وجوه الجيش فيما يتعلق بالحرب ، ووجوه الناس فيما يتعلق بالمصالح ، ووجوه الكتاب والوزراء فيما يتعلق بمصالح البلاد وعمارتها . وفى قوله تعالى : « وشاوروهم فى الامر » . دليل على جواز الاجتهاد فى الامور والاخذ بالظنون(٣٤) .

المبحث الثالث

طريقة اختيار الموظفين فى عهد الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ

كان النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ يختار من يكتب له الوحى ويرسل الى القبائل من يفقهها فى الدين ، ويعلمها أحكام القرآن ، واضعا بذلك أول خطوات التنظيم الادارى ، الذى كانت تغلب عليه الصبغة الدينية . واتسع التنظيم فى حياته يوم أن بدأ ينيب عنه بعض العمال أو الموظفين ، فى بعض المدن والقبائل الكبيرة ، فى كل من الحجاز واليمن ، يعلمونهم كتاب الله ، ويفقهونهم فى الدين ويجمعون الصدقات .

وكان ــ صلى الله عليه وسلم ــ يتخير عماله من أكثر الناس قوة وأمانة ، وكفاية ودراية ، ونفاذ رأى واتقاد قريحة ، وذكاء فطنة ، وأكثرهم علما وعملا(٣٥) فكان ــ صلى الله عليه وسلم ــ يختارهم من أهل

---

(٣٤) أبى عبدالله بن محمد بن أحمد القرطبى ــ تفسير القرطبى ــ جـ٤ ــ ص ٢٥٠ .

(٣٥) محمد كرد على ــ الاسلام والحضارة العربية ــ ١٩٥٩ ــ جـ٣ ــ ص ٩٦ .

الدين ، والعلم ، والصلاح ، والتقوى ، وقد قال ــ صلى الله عليه وسلم ــ : « ما من عبد يسترعيه الله رعية ، يموت يوم يموت ، وهو غاش لرعيته الا حرم الله عليه الجنة »(٣٦) •

وكان يختارهم أحيانا من المنظور اليهم فى العرب ، ليوقروا فى الصدور ، ويكون لهم سلطات على المؤمنين ، حتى يحسنوا العمل فيما يتولون ، وتكون لهم هيبة فى نفوس الناس(٣٧) • وكان هو الذى يقوم باختيار العمال على هذه الأسس ، وطريقة الاختيار تعد عاملا هاما ، لانهم يمثلونه ، وينفذون سياسته •

والوظيفة العامة هى أمانة يجب أداؤها فى موضعها ، ولذلك نظم الاسلام القواعد الاساسية فى مجال تولية الوظائف العامة فى عهد الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ ووضع الاسس التى ترتكز عليها الوظائف العامة وهى :ــ

الأساس الأول : القوة

كان الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ يحرص دائما عند اختيار العمال على توافر بعض الصفات ، حتى يضمن تحقيق ما جاء به القرآن الكريم ، من أداء الامانة ، فقد قال تعالى : « ان الله يأمركم أن تؤدوا الامانات الى أهلها واذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ، ان الله نعما يعظكم به ان الله كان سميعا بصيرا »(٣٨) ويقول تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون»(٣٩) • ويقول تعالى : «ان خير من استأجرت القوى الامين»(٣٠)

---

(٣٦) مسلم ــ صحيح مسلم ــ ج٢ ــ ص ٩ •

(٣٧) محمد كرد على ــ المرجع السابق ــ ج٢ ــ ص ٩٦ •

(٣٨) سورة النساء ــ الآية (٥٨) •

(٣٩) سورة الانفال ــ الآية (٢٧) •

(٣٠) سورة القصص ــ الآية (٣٦) •

كما يقول تعالى : « انك اليوم لدينا مكين أمين »(٣١) •

ويقول سبحانه : « فلا تخشوا الناس واخشونى ، ولا تشتروا بآياتى ثمنا قليلا ، ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون»(٣٢) •

والمقصود بالقوى هنا من تتوافر فيه القدرات البدنية والذهنية التى يتطلبها العمل بحسب طبيعته ومتطلبات أدائه ، على أن يراعى دائما تولية الأصلح •

فحين رغبت نفس أبو ذر رضى الله عنه فى الولاية عرض ذلك على رسول الله — صلى الله عليه وسلم — قال : « يا رسول الله ألا تستخدمنى ؟ فضرب — عليه الصلاة والسلام — بيده على منكبيه ، وقال : يا أبا ذر انك ضعيف ، وانها أمانة ، وانها يوم القيامة خزى وندامة ، الا من أخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها • وقال له — صلى الله عليه وسلم — فى حديث آخر « انى أراك ضعيفا وانى أحب لك ما أحب لنفسى ، لا تأمرن على اثنين ولا تلولين مال يتيم »(٣٣) •

لقد كان أبو ذر رضى الله عنه واضحا ، ، مؤدبا حين عرض رأيا ورغبة • ولابى ذر مكانته عند رسول الله — صلى الله عليه وسلم — وكان — عليه الصلاة والسلام — واضحا رقيقا فى اجابته له : انك ضعيف ••• هذا فى ما يختص بأبى ذر نفسه • ثم عرف له الامارة كما يراها منهاج الله : أنها أمانة وأنها يوم القيامة خزى وندامة الا من أخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها •

ولم يكن أبو ذر رضى الله عنه ضعيفا فى دينه أو تقواه وانما كان ضعيفا فى ناحية من شخصيته ، وقدرته على الولاية والادارة ، حيث تحتاج

---

(٣١) سورة يوسف — الآية (٥٤) •

(٣٢) سورة المائدة — الآية (٤٤) •

(٣٣) البخارى — صحيح البخارى — بحاشية السندى — ج٤ — ص ٢٣٤ •

تلك موهبة ذاتية يرعاها الايمان ، وتنميها التقوى • وكان أبو ذر أقرب الى الزهد ، بعيدا عن الدنيا وأمورها • والولاية تحتاج الى دراية في أمور الناس ، وحنكة في معالجتها •

كما يقول الامام النووى تعليقا على حديث أبى ذر سالف الذكر : هذا أصل عظيم في اجتناب الولاية ولا سيما لمن كان فيه ضعف ، وهو من دخل فيها بغير أهلية ولم يعدل ، فانه يندم على ما فرط منه ، اذا جوزى بالخزى يوم القيامة(٣٤) •

الأساس الثانى : الصلاحية :

تتخذ الصلاحية أساسا لهذه التولية بحيث لا يجوز تولية من لا صلاحية لهم ، أو ترك الأصلح وتقديم الأقل صلاحية ــ بمعنى أنه اذا وقع الاختيار على أحد الأفراد المشهود لهم بالكفاية ، غير أن درجة كفايته هذه تقل عن كفاية الآخرين فان الاختيار في هذه الحالة يكون مخالفا لأصل تشريعى في الاسلام(٣٥) • اذ يقول الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ : « من ولى من أمر المسلمين شيئا فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح منه فقد خان الله ورسوله(٣٦) •

كما يقول ــ صلى الله عليه وسلم ــ أيما رجل استعمل رجلا على عشرة أنفس ، علم أنه في العشرة أفضل ممن استعمل ، فقد غش الله ،

---

(٣٤) الشوكانى ــ نيل الاوتار ــ جـ٨ ــ طبع الحلبى •

مسلم ــ صحيح مسلم ــ بشرح النووى ــ جـ١٢ ص ٢٠٩ •

(٣٥) ابن تيمية ــ السياسة الشرعية في اصلاح الراعى والرعية ــ ص ١٠ •

د• محمد السيد الدماصى ــ تولية الوظائف العامة ــ ١٩٧١ ــ ص ٥٣ •

(٣٦) ابن تيمية ــ السياسة الشرعية ــ المرجع السابق ــ ص ٥ •

وغش رسوله ، وغش جماعة المسلمين »(٣٧) •

كما أخذ الرسول الكريم بفكرة الاختبار قبل الاختيار ، وذلك للتأكد من صلاحية الفرد قبل اسناد الوظيفة اليه ، ومثال ذلك ما اتبعه ــ صلى الله عليه وسلم ــ قبل اسناد منصب القضاء الى معاذ بن جبل وهو ما يكشف عنه حديثه ــ صلوات الله وسلامه عليه ــ معه عند مقابلته ، اذ سأله : بما تقضى ؟ فأجاب بكتاب الله • فسأله : فان لم تجد ؟ قال : بسنة رسول الله • فسأله : فان لم تجد ؟ قال : أجتهد رأيى ولا آلو • فقال الرسول العظيم : الحمد لله الذى وفق رسول الله لما يرضى الله ورسوله(٣٨) •

الاساس الثالث : الكفاءة :

ان أساس التفاضل بين الناس لشغل الوظيفة العامة هو الكفاءة ، يؤكد ذلك رفض الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ اسناد الوظيفة لمجرد طلبها أو محاباة لصحابى جليل ما دامت لا تتوافر فيه الكفاءة اللازمة لشغلها • وهكذا حرص الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ على أن تكون تولية الوظائف على أساس الصلاحية ، ووضع الاشخاص فى الوظائف التى تتناسب مع خبرتهم • يقول الرسول الكريم : « اذا ضيعت الامانة ، فانتظر الساعة » • فسئل : « وكيف اضاعتها يا رسول الله • قال : «اذا وسد الامر الى غير أهله فانتظر الساعة»(٣٩) •

والنظام الاسلامى متكامل فى كل شىء ، ومراعاة مصلحة الجماعة الاسلامية وحقوقهم وواجباتهم ، انما يكون ممن يتولون أمر هذه

---

(٣٧) ابن تيمية ــ المرجع السابق ــ ص ٧ •

(٣٨) سبق اخراجه •

(٣٩) ابن تيمية ــ المرجع السابق ــ ص ٧ •
البخارى ــ صحيح البخارى ــ جـ٤ ــ ص ١٢٨ •

الجماعة • وفى كل وظيفة يراعى فى الاختيار الاصلح للوظيفة بحسبها • فان تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة ، قدم أنفعهما لتلك الوظيفة وأقلهما ضررا فيها ، فيقدم فى امارة الحروب الرجل القوى الشجاع ، وان لم يكن فيه تقوى وورع على الرجل الضعيف العاجز وان كان تقيا ورعا ، فالقوة فى امارة الحرب ترجع الى شجاعة القلب والى الخبرة بالحروب والمخادعة ، فغير التقى قوته للمسلمين وعدم تقواه لنفسه • أما الصالح الضعيف ، فصلاحه لنفسه وضعفه على المسلمين • وان كانت الحاجة فى الوظيفة الى الأمانة أشد ، قدم الامين مثل من له قدرة على حفظ الاموال وغيرها ، فأما استخراجها ، فلا بد فيه من قوة وأمانة ، فيولى عليها شاب قوى يستخرجها بقوته ، وكاتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته[40]• وفى ولاية القضاء يقدم : الاعلم ، الاورع ، الاكفاء ، فان كان أحدهما أعلم والآخر أورع ، قدم — فيما قد يظهر حكمه ، ويخاف فيه الهوى — الاورع ، وفيما يدق حكمه ويخاف فيه الاشتباه : الأعلم • ففى الحديث الشريف أنه — صلى الله عليه وسلم — قال : ان الله يحب البصر النافذ عند ورود الشبهات ، ويحب العقل الكامل عند حلول الشهوات » • فهذا الحديث يبرز لنا مكانة الكفاءة ، وأهميتها لدى عمال الادارة • فقد نبهنا — صلى الله عليه وسلم — الى أن الله سبحانه وتعالى ، يحب البصر النافذ ، أى الفكر والتعمق فى الأمور فى مكان الشبهات ، حتى لا يختلط الأمر ، ويحب العقل الكامل ، أى التريث وضبط النفس عند حلول الشهوات ، فلا ينقاد الانسان وراءها •

ويقدم الاكفاء ، وان كان القضاء يحتاج الى قوة واعانة للقاضى ، أكثر من حاجته الى مزيد من العلم والورع ، فان القاضى المطلق يحتاج أن يكون عالما عادلا قادرا • وكذلك كل وال للمسلمين • فأى صفة من هذه الصفات نقصت ، ظهر الخلل بسببه[41] •

---

(٤٠) ابن تيمية — المرجع السابق — ص ١١ •

(٤١) ابن تيمية — المرجع السابق — ص ١١ •

الاساس الرابع : الامانة :

ومن أسس تولية الوظيفة العامة ، أن يكون العامل أمينا مخلصا ، والامانة ترجع الى خشية الله ، وألا يشترى بآياته ثمنا قليلا ، وترك خشية الناس ، وذلك لقوله تعالى : « فلا تخشوا الناس واخشونى ، ولا تشتروا بآياتى ثمنا قليلا ، ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون »(٤٢) •

ويقول ــ صلى الله عليه وسلم ــ « من غشنا فليس منا ، والمكر والخداع فى النار »(٤٣) • فالامر لا يقف عند حد المطالبة بأداء العمل بأمانة ، وعدم الغش ، فان لكل عمل أسراره الخاصة به ، ولذلك فان افشاء أسرار بعض الاعمال الهامة يعتبر خيانة للامانة ، ولذلك نجد الاسلام يحرم افشاء أسرار العمل ، ويدعو الى الحرص فى اختيار ما يتحدث به العامل ، ويحذر من مخالفة ذلك • وحسبنا أن نذكر ما رواه أبو داود والحاكم بسند صحيح عن أبى هريرة رضى الله عنه عن النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ قال : « كفى بالمرء اثما أن يحدث بكل ما سمع »(٤٤) • وفى رواية المسلم عنه : « كفى بالمرء كذبا أن يحدث بكل ما سمع »(٤٥) •

والشأن فى العامل أن يكون حريصا كل الحرص على عمله ، لأنه أمانة فى يده لا يجوز له أن يفرط فيه ، ولا يغل شيئا لنفسه • يروى مسلم وأبو داود عن عدى بن عميره أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : « من استعملناه منكم على عمل ، فكتمنا مخيطا فما فوقه ، كان

---

(٤٢) سورة المائدة ــ الآية (٤٤) •

(٤٣) صحيح ــ الجامع الصغير ــ وزيادته (الفتح الكبير) تحقيق محمد ناصر الدين الالبانى ٥/٣٢٥ ، ٣٢٦ وراجع أيضا د• سعد المرصفى ــ العمل والعمال ــ ص ٢٣٩ ــ ٢٤٠ •

(٤٥) جلال الدين السيوطى ــ الفتح الكبير ــ ٢/٣١٨ •

ذلك غلولا يأتى به يوم القيامة »(٤٦) • كما يقول صلى الله عليه وسلم « من استعملناه على عمل ، فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول »(٤٧) •

وعلى ذلك فالامانة فى أداء العمل شرط أساسى ، ولذلك نجد الاسلام يدعو الى الجزاء الكامل العادل ، وأن يكون كل عامل على مستوى المسئولية الكاملة المباشرة أمام الله والناس ، عن كل ما كلف به وأسند اليه ، وعن كل ولاية تولاها ، وهو مجزى على ذلك بالاحسان احسانا ، وبالسوء نكالا(٤٨) • قال تعالى : « ليجزى الذين أساءوا بما عملوا ويجزى الذين أحسنوا بالحسنى »(٤٩) • ويقول تعالى : «ولتسألن عما كنتم تعملون(٥٠) •

الاساس الخامس : عدم طلب الولاية :

هناك كثير من البشر يرغبون فى شغل بعض المناصب والرياسات وفى سبيل الوصول الى ما يبغون فانهم يلجأون الى كثير من الوسائل حتى يظفروا بما يؤملون ، رغم تبعات المناصب والرياسات وما تتطلبه من جهد وعناء وما تقتضيه من يقظة وانتباه ، واذا ما نال هؤلاء البشر ما يبغون ويسعون اليه من المناصب ، اتخذوها وسيلة لاشباع أطماعهم، ونيل أمانيهم ، اغداق الخير على أتباعهم • ولذلك نجد الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ كان لا يولى الامر الى من يسعى اليه ويحرص عليه ، من ذلك ما رواه أبى سعيد عبد الرحمن بن سمرة رضى الله عنه

---

(٤٦) جلال الدين السيوطى ــ الفتح الكبير ــ ٣/١٥٨ •

(٤٧) صحيح الجامع الصغير ــ ٥/٢٤١ •

(٤٨) د• سعد المرصفى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٤١ •

(٤٩) سورة آل عمران ــ الآية (١٦١) •

(٥٠) سورة النجم ــ الآية (٣١) •

أنه قال : قال لى رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم : يا عبد الرحمن ابن سمرة ، لا تسأل الامارة ، فانك ان أعطيتها عن غير مسألة أعنت عليها، وان أعطيتها عن مسألة وكلت اليها واذا حلفت على يمين فرأيت خيرا منها فأت الذى هو خير وكفر عن يمينك »(٥١) •

وعن أبى بردة قال : قال أبو موسى : أقبلت الى النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ ومعى رجلان من الاشعريين ، أحدهما عن يمينى والآخر عن يسارى : فكلاهما سأل العمل • والنبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ يستاك • فقال : « ما تقول يا أبا موسى أو يا عبدالله بن قيس؟ قال : فقلت : والذى بعثك بالحق ما أطلعنى على ما فى أنفسهما ، وما شعرت أنهما يطلبان العمل قال : وكأنى أنظر الى سواكه تحت شفته وقد قلصت • فقال : لن ولا نستعمل على عملنا من آداءه ، ولكن اذهب اذهب أنت يا أبا موسى أو يا أبا عبدالله بن قيس » •

فبعثه الى اليمن ثم اتبعه معاذ بن جبل ••• الى آخر حديث أبى بردة(٥٢) •

كما قال ــ صلى الله عليه وسلم ــ : انكم ستحرصون على الامارة وستكون ندامة يوم القيامة فنعم المرضعة وبئست الفاطمة»(٥٣)•

وتكشف لنا النصوص السابقة مدى امتداد حرية الرأى والوضوح، والشورى والتناصح فى حياة المسلمين فى عصر النبوة • وأنها تشمل المجتمع كله ، جميع مستوياته وجميع شئونه على صورة متوازنة متناسقة، تسمح للمجتمع أن يستفيد من جميع القدرات والمواهب(٥٤) •

---

(٥١) البخارى ــ صحيح البخارى ــ جـ٤ ــ ص ٢٣٤ •
(٥٢) البخارى ــ صحيح البخارى ــ جـ٤ ــ ص ٢٣٤ •
(٥٣) البخارى ــ صحيح البخارى ــ جـ٤ ــ ص ٢٣٥ •
(٥٤) عدنان النحوى ــ ملامح الشورى فى الدعوة الاسلامية ــ ص ١٧٥ •

ولذلك كان الاختيار للوظيفة العامة فى عهد الرسول — صلى الله عليه وسلم — على أساس الصلاحية مع الكفاية والامانة وعدم الحرص على المناصب بالنسبة لجميع المسلمين ، كان هو المبدأ السائد ، من غير تفرقة • فاذا كان الشخص غير قادر على تحمل أعباء الوظيفة ، فانه — صلى الله عليه وسلم — لا يعينه فيها مهما كانت درجة صلته به — صلى الله عليه وسلم — أو صداقته ، ولا يشفع له تقواه أو ورعه • فمصلحة المسلمين وتنظيم سير الدعوة على الوجه الذى أراده الله ، كان المطلب الذى ابتغاه رسول الله — صلى الله عليه وسلم — فى تعيين عمـــاله •

توظيف المرأة فى عهد الرسول — صلى الله عليه وسلم :

لا يوجد نص فى شريعة الاسلام يحرم على المرأة العمل لكسب قوتها أو كفاية من تعوله • والنصوص التى وردت فى تحبيذ العمـــل والحث عليه وامتداح العاملين لم تفرق بين رجل وامرأة • يقول تعالى : « فاستجاب لهم ربهم أنى لا أضيع عمل عامل منكم من ذكر وأنثى »(٥٥)• وقال تعالى : « للرجال نصيب ممـــا اكتسبوا وللنســـاء نصيب ممـــا اكتسبن »(٥٦) • فشرع الكسب للنساء كما شرعه للرجال ، فأرشد كلا منهما الى تحرى الفضل بالكسب الذى ينشأ عن العمل وليس على مجرد التشهى والتمنى ، والسر فى ايثار صيغة الاكتساب على صيغة الكسب أن صيغة الاكتساب تدل على المبالغة والتكليف ، وهو اللائق فى مقام النهى عن التشهى والتمنى ، كأنه يقول : « انما تطلبون من الفضل انما ينال الفضل العناية ، والكلفة فى الكسب ، لا بما تثيره البطالة من

(٥٥) سورة آل عمران — الآية (١٩٥) •

(٥٦) سورة النساء — الآية (٣٢) •

أمانى النفس وشهواتها(٥٧) •

وان كان الاسلام لم يجعل القوامة للمرأة لقوله تعالى : « الرجال قوامون على النساء ، بما فضل الله بعضهم على بعض ، وبما أنفقوا من أموالهم ، فالصالحات قانتات ، حافظات للغيب بما حفظ الله »(٥٨) •

فالرجل والمرأة متكافلان فى بناء المجتمع ، ولقد رفع القرآن الكريم ــ وخاصة بهذه السورة ــ من مستوى المرأة فسوى بينهما فى الكثير من الحقوق والواجبات ، بعد أن كانت فى الجاهلية سلعة تباع وتشترى ، ومنعا لتنازع القيادة فى الرأى ، ومع ذلك فان الاسلام لم يحرمها من العمل ، الذى يتناسب مع طبيعتها ، حتى لا يشق الامر عليها •

وقد استخدم الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ المرأة حسب حاجة الدولة اليها ، فكانت النساء فى الحروب والغزوات يضمدن الجرحى ، ويقمن باعداد الطعام والاسقاء ، وغيرها من الاعمال التى تكون من خصائصها ملائمة طبيعة المرأة ، فكن فى حكومته ــ صلى الله عليه وسلم ــ ممرضات ، طاهيات ، خياطات ترفو القرب ، ساقيات • عن أم عطية الانصارية قالت : « غزوت مع رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ سبع غزوات ، أخلفهم فى رحالهم ، وأصنع لهم الطعام ، وأداوى الجرحى ، وأقوم على الزمنى »(٥٩) • وعن الربيع رضى الله عنها قالت : كنا نغزو مع رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ نسقى

---

(٥٧) محمد رشيد رضا ــ تفسير المنار ــ ط ١٩٧٢ ــ جـ٥ ــ ص ٥٠ •

(٥٨) سورة النساء ــ الآية (٣٤) •

(٥٩) رواه مسلم وأحمد وابن ماجه ــ الشوكانى ــ نيل الأوطار ــ جـ٧ ــ ص ٢٣٩ •

القوم ، ونخدمهم ، ونرد القتلى والجرحى الى المدنية(٦٠)

كما أعطى الرسول للمرأة أجرا على الاعمال التى كانت تقوم بها ، وفرض لها من موارد الدولة ما تستحقه ، واستخدم الرسل النســاء فى وظيفة المحتسب . أى الذى كان يمر فى الأسواق يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر ، ويراقبن الأسواق لمنع ما قد يقع من أخطاء بين الناس بعضهم مع بعض ، فقد روى ابن عبد البر أن سمراء بنت نهيك الأسدية كانت على عهد الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ تمر بالاسواق تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتضرب الناس على ذلك بسوط معها(٦١) . فالرسول أقر المرأة على هذا العمل مما يؤكد صلاحية المرأة له بالاضافة الى الاعمال الأخرى المماثلة له .

المبحث الرابع

اختصاص الموظفين فى عهد الرسول

ـ صلى الله عليه وسلم ـ

كانت المهمة الاساسية الاولى للرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ هى نشر الدعوة الاسلامية فى بادىء الامر . ويمكننا فى ضوء ذلك أن نقسم الوظائف العامة فى عهد الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ الى نوعين من الوظائف :

---

(٦٠) رواه أحمد والبخارى ـ صحيح البخارى ـ جـ٢ ـ ص ١٥٠ .

(٦١) راجع الشيخ محمد بخيت المطيعى ـ حقيقة الاسلام وأصول الحكم . ص ١٥٥ .

عبد الحى الكتانى ـ نظام الحكومة النبوية ـ التراتيب الادارية ـ جـ١ ـ ص ٢٨٥ .

أولا ــ وظائف نوعية :

(١) الكتابة :

كانت الوظيفة الاساسية الاولى فى العصر النبوى كتابة الوحى لرسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ ومن هؤلاء الكتاب على بن أبى طــالب وعمر بن الخطاب وزيد بن ثابت وعثمان بن عفان والمغيرة بن شعبة • ومع أن السواد الأعظم فى صدر الاسلام لم يكونوا قارئين كاتبين ، أجاد بعضهم القراءة والكتابة حتى عرفوا بين الناس بالكتاب ويبدو أن هؤلاء الكتاب كانوا يأخذون بوصايا أكابر الصحابة العلماء، ولا سيما الذين صاروا فيما بعد خلفاء ــ فهذا عبدالله بن رافع كان يليق دواته ويصلح مدادها ويحد سن قلمه ويقرب بين الحروف عملا بوصية على له عندما قال : « يا عبدالله ألق دواتك وأطل شباه قلمك وفرج بين السطور ، وقمط بين الحروف »(٦٢) •

وبجانب كتابة الوحى كانت كتابة الرسائل التى كان الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ يكتبها للملوك والرؤساء يدعوهم الى الاسلام، وكذلك كتابة العهود والمعاهدات ، ولعل أقدم معاهدة اسلامية هى تلك التى تمت بين المسلمين وبين غير المسلمين من سكان المدينة عقب هجرة الرسول اليها(٦٣) •

وقد كان لكل عمل كتابى كاتب أو أكثر يقوم به ، فكتابة الرسائل وكل ما يتعلق بالشئون الخارجية ، كان يختص بها ، عبد الله بن الارقم فكان يجيب الملوك والامراء عن النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ ويقرأ له ما يكتبونه اليه ، وقد بلغ من ثقته به فى هذا الشأن انه كان يأمره أن

---

(٦٢) أبى عبد الله محمد بن عبدوس الجهشيارى ــ كتاب الوزراء والكتاب ــ ص ٢٣ •

(٦٣) ابن هشام ــ السيرة النبوية ــ ج٢ ــ ص ١٦ ــ ١٩ •

يكتب الى بعض الملوك ، فيكتب ويختم ولا يقرأ ما يكتبه عليه لثقته فيه(٦٤) •

ومنهم من كان يقوم بكتابة المداينات والمعاملات ، كالمغيرة أبى شعبة والحصين بن نمير •

ومنهم من كان يقوم بالكتابة بين يدى النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ فى حوائجه كخالد بن سعيد بن العاص ومعاوية بن أبى سفيان • ومنهم من كان يقوم بخرص الثمار وكتابة ما عليها من الزكاة كحذيفة ابن اليمان •

ومنهم من كان يقوم بكتابة الغنائم وتوزيعهما على المقاتلين على حسب القواعد الموضوعة لقسمتها كمعيقب بن أبى فاطمه •

وكان حنظلة بن الربيع بن المرقع بن صيفى ابن أخى أكثم بن صيفى الاسيدى ، خليفة كل كاتب من كتاب النبى اذا غاب عن عمله ، فغلب عليه اسم الكاتب • وكان ــ صلى الله عليه وسلم ــ يضع عنده خاتمه ، وقال له : الزمنى ، وأذكرنى بكل شىء لثالثه • فكان لا يأتى على مال ولا طعام ثلاثة الا أذكره ، فلا يبيت رسول الله وعنداه شىء منه(٦٥) •

---

(٦٤) العلامة الشيخ عبد الحى الكتانى ــ نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الادارية ــ جا ــ ص ١٢٠ ــ ١٢١ •

(٦٥) الجهشيارى ــ كتاب الوزراء والكتاب ــ ص ١٢ ، ١٣ •

عبد المتعال الصعيدى ــ السياسة الاسلامية فى عهد النبوة ــ ص ٢٢٧ ــ ٢٢٨ •

البخارى ــ صحيح البخارى ــ ج ٤ ــ ص ٣٦ ــ ٣٧ •

عبد الحى الكتانى ــ المرجع السابق ج ــ ١ ــ ص ١٧٨ ، ص ٢٠٢ ــ ٢٠٣ •

٢ ــ الترجمة :

كان زيد بن ثابت من الملازمين للكتابة للنبي ـ صلى الله عليه وسلم ـ في الوحي والكتب التي كانت ترسل الى الملوك(٦٦) • فقد طلب منه ـ صلى الله عليه وسلم ـ أن يتعلم اللغة السريانية فتعلمها •

فقد ورد في البداية والنهاية لابن كثير أنه لما قدم رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ للمدينة • قال زيد ذهب بي الى رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ فأعجب بي ، فقالوا يا رسول الله هذا غلام من بني النجار معه مما أنزل عليك بضع عشرة سورة فأعجب ذلك رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم • وقال : « يا زيد تعلم لي كتاب يهود فاني والله ما آمن يهود على كتابي » • فتعلمت لهم كتابهم ، ما مرت بسبعة عشرة ليلة حتى حذقته • وكنت أقرأ لهم كتبهم اذا كتبوا اليه ، وأجيب عنه اذا كتب • وفي رواية عبيد بن حميد « أني أكتب الى قوم فأخاف يزيدوا على أو ينقصوا ، فتعلم السريانية(٦٧) •

مما يشير الى اتخاذه ـ صلى الله عليه وسلم ـ لبعض العمال للقيام بترجمة الرسائل التي كان يتلقاها من الملوك •

---

(٦٦) بجانب عبدالله الارقم (*)

(٦٧) ابن كثير ـ البداية والنهاية ـ ج ٥ ـ ص ٣٤٦ •

أبي عيسى محمد بن عيسى بن سورة الترمذي ـ ج ٤ ـ ص ١٦٧ •

عبد المتعال الصعيدي ـ السياسة الاسلامية ـ ص ٢٠٩ •

محمد بن عيسى الحسن الحجوي الثعالبي الفارسي ـ الفكر السامي في تاريخ الفقه الاسلامي ـ خرج أحاديثه وعلق عليه عبد العزيز بن عبد الفتاح القاريء ـ المكتبة العلمية بالمدينة المنورة ـ جـ ١ ـ ص ١٨٤ •

٣ ـ التمثيل الدبلوماسي :

وقد كانت هناك دولتان تجاوران المسلمين فى هذه الفترة : دولة الفرس بالشرق ، ودولة الروم بالغرب ، وكانت هناك امارات عربية تابعة لهاتين الدولتين فى العراق والشام ، وكانت هناك بين الدولتين حروب لا تكاد تنقطع ، والحرب بينهما فريق مع الفرس ، وفريق مع الروم ، ولم يكن لهم فى هذه الحروب ناقة ولا جمل ، وانما كانوا يساقون اليها سوقا ، وأراد النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ أن يبلغ دعوته لهذه الدول التى تتطاحن على الملك ، وليس لها من غاية سامية حارب من أجلها ، أو رسالة شريفة تحاول تحقيقها فى الارض ، فأراد هو أن يبلغهم هذه الرسالة الشريفة التى تقضى على هذه الحروب الآثمة ، وتصير بالعالم الى عهد كله سلام وأمن ، يتعاون الناس فيه على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، ويعيش الضعيف فيه آمنا بجانب القوى(٦٨) •

فلما أراد النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ أن يتجه هذا الاتجاه فى هذه الفترة ، أرسل كتبه الى الملوك المجاورين يدعوهم الى الاسلام ، ويحذرهم من الشرك •

فأرسل عثمان بن عفان رسولا الى قريش عام الحديبية ليخبرهم أنه ما جاء محاربا بل زائرا ومعتمرا(٦٩) •

كما بعث رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ دحية بن خليفة الكلبى الى قيصر ، ملك الروم ، وبعث عبدالله بن حذافة السهمى الى كسرى ، ملك فارس(٧٠) ، وبعث عمرو بن أمية الضمرى الى النجاشى ،

---

(٦٨) راجع : عبد المتعال الصعيدى ـ المرجع السابق ـ ص ١٣٣ ـ ١٣٤ •

(٦٩) ابن سيد الناس ـ عيون الاثر ـ مطبعة دار الجيل ـ بيروت ١٩٧٤ ـ جـ ٢ ـ ص ١١٨ •

(٧٠) لما أراد ـ صلى الله عليه وسلم ـ أن يكتب الى الاعاجم
=

ملك الحبشة ، وبعث حاطب بن أبى باتعة الى المقوقس ، ملك الاسكندرية ، وبعث عمرو بن العاص السهمى • الى جيفر وعياد ابن الجلندى الازديين ، ملكى عمان ، وبعث سليط بن عمرو ، أحمد بنى عامر بن لؤى الى ثمامة بن أثار ، وهوذة بن الحنفيين ، ملكى اليمامة ، وبعث العلاء بن الحضرمى الى المنذرين ساوى العبد ، ملك البحرين ، وبعث شجاع بن وهب الاسدى الى الحارث بن أبى شمر الغسانى ملك تخوم الشام(٣) •

ونستطيع أن نعتبر ارساله ـ صلى الله عليه وسلم ـ الرسل الى الملوك واستقبال ممثليهم ، دليلا شرعيا على جواز التمثيل الدبلوماسى ، صحيح أن تلك السفارات كانت متقطعة ، ولأداء مهمات محدودة ، لكن ذلك كان فى غالب الظن ـ أثرا للعرف الدولى والعلاقات الدولية المحدودة آنذاك •

وعلى ذلك فان الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ قد استعمل بعض العمال لتمثيله لدى الدول الاخرى ، لتحقيق غاية ما ، كالدعوة لنشر الاسلام ، أو لتبادل الاسرى ، أو لتوقيع معاهدة ، أو لتبادل التجارة ، الى غير ذلك من المصالح المتشابكة التى كانت تهم الدولة الأسلامية •

٤ ـ العيون « الجواسيس » :

كان المنافقون فى المدينة وما حولها جواسيس لأعداء المسلمين .

=

قيل له : انهم لا يقبلون كتابا الا عليه خاتم • فاتخذ النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ خاتما من فضة نقشه ـ محمد رسول الله ـ راجع ـ البخارى ـ صحيح البخارى ـ جـ٤ ـ ص ٣٦ وما بعدها •

(٧٠) ابن هشام ـ السيرة النبوية ـ جـ٤ ـ ص ٤٤٩ ـ ٤٥٠ •

وراجع أيضا ـ حسن ابراهيم ـ تاريخ الاسلام ـ السياسى والثقافى والدينى ـ جـ ١ ـ ص ١٥٨ •

وراجع أيضا عبد الحى الكتانى ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٤ •

يطلعونهم على أخبارهم ، ويجتهدون فى معرفة أسرارهم ليطلعوهم عليها ، وقد قال تعالى : « لو خرجوا فيكم ما زادوكم الا خبالا ولاوضعوا خلالكم يبغونكم الفتنة وفيكم سماعون لهم والله عليم بالظالمين »(٧٢) .

فرأى النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ أن يتخذ جواسيس من المسلمين ، ليعملوا له بازاء جواسيس الاعداء ، ويقوموا فى السر بافشاء خططهم ، ويطلعوه على مؤامراتهم ، ويندسوا بين أولئك الأعداء كما يندس جواسيسهم بين المسلمين ، فيعرفوا أخبارهم وأسرارهم ، وليس فى هذا ما يؤخذ على الاسلام ، وانما هو اليقظة التى يجب أن يأخذ بها المسلمون ، حتى لا يأخذهم عدوهم على غرة ، ولا يعيشوا فى جهل بما يدبر لهم وانمـــا يعيب المسلمين أن يأخـــذو فى تجسسهم غير شريفة ، كاستخدام النســـاء استخـــداما غير شريف ، ونحو هـــذا مما تلجأ اليه الجاسوسية فى الدول لا يهمها الشرف فى الوصول الى غايتها ، وقد عاب المنافقون تجسس النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ فرد اللـــه تعالى هـــذا عليهم فى قوله : « ومنهم الذين يؤذون النبى ويقولون هو أذن خير لكم يؤمن بالله ويؤمن للمؤمنين ورحمة للذين آمنوا منكم والذين يؤذون رسول الله لهم عذاب أليم »(٧٣) فرد عليهم بأنه لاعيب عليه فى ذلك ، لانه لا يريد به الا أن يعيش المسلمون فى أمان من أعدائهم ولا يقصد به شرا لغيرهم ، فهو من الحذر واليقظة المحمودة ، وليس فيه شىء يعاب أو يذم(٧٤) .

وعلى ذلك كان ــ صلى الله عليه سلم ــ كثيرا ما يبعث بعيونه وطلائعه لاستكشاف أحوال العدو ، ومعرفة حركاته وأسراره ، ومن ذلـــك :

---

(٧٢) سورة التوبة ــ الآية (٤٧) .
(٧٣) سورة التوبة ــ الآية (٦١) .
(٧٤) عبد المتعال الصعيدى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٢٣ ــ ٢٢٤ .

(١) روى أنس أن الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ بعث بسيس بن عمرو وعدى بن الزعباء يتلمسان أخبار عير أبى سفيان ، كما أرسل طلحة بن عبيد وسعيد ابن زيد الى طريق الشام يتجسسان له ، وكان له جواسيس بمكة يأتونه بأخبارها ، منهم العباس وبشر ابن سفيان العتكى(٧٥) .

(٢) روى جابر بن عبد الله ـ رضى الله عنه ـ قال : قال : النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ : « من يأتينى بخبر القوم ـ يوم الاحزاب ؟ فقال الزبير : أنا ، ثم قال : من يأتينى بخبر القوم ؟ قال الزبير : أنا ، فقال النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ أن لكل نبى حواريا ، وحوارى ابن الزبير »(٧٦) .

والحديث يشير الى أن العين الذى ينقل الاخبار يكون من قمة الأصفياء المخلصين للقائد ، كما يجب أن يمتاز بالدهاء والمهارة .

---

(٧٥) أنظر ـ عيون الاثر ١/٢٥٠ .

وراجع أيضا عبد الحى الكتانى ـ التراتيب الادارية ـ جـ ـ ١ ص ٣٦٠ ، ٣٦٢ ـ ٣٦٣ .

(٧٦) العسقلانى ـ فتح البارى ـ جـ ٦ ـ ص ٣٠٣ . حواريى : مخصوص من أصحابى ومفضل ، من الحور ، وهو أن يصفو بياض العين ، ويشتد خلوصه ، فيصفوا سوادها ، ومن الدقيق الحوارى ، وهو خلاصته ولبابه ، ومن أجل ذلك قيل لنساء الحضر : حواريات ، لخلوص ألوانهن وذهابهن فى النظافة عن نساء الاعراب .

وحواريو عيسى ـ المفضلون عنده والمخلصون له .

العلامة ـ جاد الله محمد بن عمر الزمخشرى ـ الفائق فى غريب الحديث ـ جـ١ ص ٣٣٠ .

مبارك بن محمد الجزرى الشير بابن الاثير ـ النهاية فى غريب الحديث والاثر ـ جـ١ ص ٤٥٧ ، راجع أيضا ـ البخارى ـ صحيح البخارى ـ جـ٤ ـ ص ٢٥٤ .

٣ ــ أرسل النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ حذيفة بن اليمان، يوم الخندق، وقال له : « ادخل فى القوم، فانظر ماذا يصنعون، ولا تحدثن شيئا حتى تأتينا »(٧٧) •

ونلاحظ أن الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ فى هذا الخبر يرشد عينه الى أن لا يحدث حدثا ينبه الناس اليه، أو أن يقتل أحدا، الا اذا أجبر على ذلك ، لان فوز الجاسوس بالمعلومات النافعة أهم من قتل عدد من الاعداء •

٤ ــ بعث عليه ــ الصلاة والسلام ــ عبدالله بن أبى حدرد الأسلمى يوم حنين، وأمره أن يدخل فى هوذان متنكرا ، حتى يعلم علمهم ، ثم يأتيه بخبرهم ففعل(٧٨) •

فاستطلاع أخبار العدو ، ومعرفة أسراره ، يسهل على الدولة الاسلامية طريق الظفر بعدوهم • وكان النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ يراعى فيمن يختارهم عيونا له ، رباطة الجأش ، والدهاء والمهارة(٧٩) ، وسعة الافق ، والنظر الثاقب ، وشدة الملاحظة وقوتها ، مع التأكد ايمانه القوى واخلاصه التام للدعوة الاسلامية •

٥ ــ جمع الزكاة :

من الوظائف المتخصصة التى كان رسول الله ــ صلى الله عليه

(٧٧) ابن هشام ــ السيرة النبوية ــ جـ٣ ــ ص ١٦٩ •
(٧٨) ابن هشام ــ السيرة النبوية ــ جـ٤ ــ ص ٣٣٣ •
(٧٩) عند وجود حذيفة فى وسط المشركين ــ قام أبو سفيان فقال : يا معشر قريش ، لينظر امرؤ من جليسه ؟ قال حذيفة : فأخذت بيد الرجل الذى الى جنبى ، فقلت من أنت ؟ قال فلان بن فلان • هذه الواقعة تدل على سرعة الفطنة والتصرف من العمال الذين كان رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ يختارهم كعيون له •

وسلم — يختار لها بعض العمال للقيام بها ، نجد جمع الزكاة (الصدقات)، فكان رسول الله — صلى الله عليه وسلم — يبعث عماله على الصدقات الى كل ما وصل اليه الاسلام من البلدان ، فبعث المهاجر ابن أبى أمية ابن المغيرة الى صنعاء ، فخرج عليه العنسى وهو بها ، وبعث زياد بن لبيد ، أخا بنى بياضه الانصارى ، الى حضرموت وعلى صدقاتها ، وبعث عدى بن حاتم على طىء وصدقاتها ، وعلى بنى أسد ، وبعث مالك بن نويرة — على صدقات بنى حنظلة ، وفرق صدقات بنى سعد على رجلين منهم ، فبعث الزبرقان بن بدر على ناحية منها ، وقيس بن عاصم على ناحية ، وكان قد بعث العلاء بن الحضرمى على البحرين ، وبعث على بن أبى طالب رضوان الله عليه الى أهل نجران ، ليجمع صدقتهم ويقدم عليهم بجزيتهم .

وكان عمل هؤلاء العمال هو جمع الصدقات من أهل الاقليم الموفدين اليه حثا وترغيبا لهم فى المسارعة الى تنفيذ قوله تعالى : « خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها »(٨٠) .

واذا كتم الرجل زكاة ماله وأخفاها عن العامل مع عد له أخذها العامل منه اذا ظهر عليها ونظر فى سبب اخفائها ، فان كان ليتولى اخراجها بنفسه لم يعزره ، وان أخفاها ليغلها ويمنع حق الله منها عزره ولم يغرمه زيادة عليها ، وقد قال — صلى الله عليه وسلم — : من غل صدقة فانا آخذها وشطر ماله عزمة من عزمات الله ، ليس لآل محمد فيها نصيب »(٨١) .

---

(٨٠) سورة التوبة — الآية (١٠٣) . ومعنى قوله سبحانه وتعالى « تطهرهم وتزكيهم بها » أى تطهر ذنوبهم وتزكى

(٨١) على بن حبيب البصرى الماوردى — الاحكام السلطانية والولايات الدينية — ص ١٣٧ .

ولا يجوز للعامل أن يأخذ رشوة أرباب الاموال ولا يقبل هداياهم — قال رسول الله — صلى الله عليه وسلم — : « هدايا العمال غلول » والفرق بين الرشوة والهدية أن الرشوة ما أخذت طلبا والهدية ما بذلت عفوا »(٨٢) •

٦ — **القضـاء :**

كما عهد الرسول — صلى الله عليه وسلم — لبعض عماله بالفصل فى الخصومات ، من ذلك ما قاله للامام على بن أبى طالب — رضى الله عنه — حين بعثه — صلى الله عليه وسلم — الى اليمن : « ياعلى اذا جلس اليك الخصمان فلا تقضى بينهما حتى تسمع من الآخر كما سمعته من الاول ، فانك اذا فعلت ذلك تبين لك القضاء »(٨٣) •

كما أقر رسول الله — صلى الله عليه وسلم — معاذ بن جبل حين قال له : كيف تقضى اذا عرض لك قضاء • قال : أقضى بكتاب الله • قال : فان لم تجد ؟ قال : بسنة رسوله • قال : فان لم تجد ؟ فى سنة رسوله ؟ قال : أجتهد رأيى ولا آلو • فسر الرسول منه ، وضرب على صدره • وقال : الحمد لله الذى وفق رسول رسول الله ، لما يرضى رسول الله »(٨٤) •

---

(٨٢) الماوردى — الاحكام السلطانية — ص ١٤١ •

(٨٣) رواه أحمد وأبو داود والترمذى وأخرجه أيضا ابن حبان وصححه وحسنه الترمذى •

أنظر — محمد بن محمد الشوكانى — نيل الاوطار — شرح منتقى الاخبار من أحاديث سيد الاخيار ١٩٧١ — جـ ٨ — ص ٣٠٩

(٨٤) أبى عمر يوسف بن عبد الله بن محمد — الاستيعاب فى معرفة الاصحاب — تحقيق على محمد محمد — جـ٣ — ص ١٤٢ •

ثانيا ــ وظائف الولاية العامة أو الامارة :

كما كان الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ يرسل الى القبائل من يفقهها فى الدين ويعلمها أحكام القرآن • وقد اتسع هذا العمل فى حياته مع ازدياد رقعة الدولة الاسلامية وسطو نفوذ المسلمين • وكانت أهم وظائف هؤلاء العمال تتلخص فى :

امامة المسلمين فى الصلاة ، واصدار الاوامر فى جمع الزكاة وجبايتها • والتدريب على القتال بعد أن شرع القتال فى السنة الثانية للهجرة ، كما يقيم فيهم الحدود ، ويقضى بينهم بما أنزل الله •

المبحث الخامس

أجور الموظفين فى عهد الرسول

ــ صلى الله عليه وسلم ــ

اذا كان على العامل أن يتفرغ لخدمة الدولة ، فان له بمقابل ذلك فى الشريعة الاسلامية حقوقا جاءت واضحة ، وان كان مع بداية الدولة الاسلامية ، كان الهدف الاسمى ، والاساس الذى يسعى اليه المسلمون الاوائل هو نشر الدعوة الاسلامية وتعاليم الدين الحنيف وفى سبيل ذلك لم يكن الولاة والعمال الذين يرسلهم الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ للاقاليم المختلفة للدولة ، ينظرون الى عائد مادى يعود عليهم ، فقد كان حبهم لدينهم ورغبتهم فى نشره عاملا قويا سيطر على نفوسهم ، فلم يفكروا فى أى عامل مادى • ولم يكن الرسول يحدد لهم

=

وأنظر أيضا عز الدين بن الاثير أبى الحسن على بن محمد الجزرى ــ أسد الغابة فى معرفة الصحابة ــ تحقيق ــ محمد ابراهيم البنا ــ محمد أحمد عاشور ــ جـ٥ ــ ص ١٩٤ •

وراجع أيضا ــ نصب الراية ــ جـ٤ ــ ص ٦٣ • سبق الاشارة اليهــا •

راتب محدد يتقاضونه فى مقابل ما يؤدون من خدمات للدولة الاسلامية ، بل كان يترك ذلك لما يخصهم به الرسول — صلى الله عليه وسلم — من أموال الغنائم أو الزكاة حسب ظروفهم وأوضاعهم التى كانوا يعيشونها •

من ذلك ما قاله عمر رضى الله عنه ، قال : عملت على عهد رسول الله — صلى الله عليه وسلم — فعملنى[٨٥] • رواه أبو داود[٨٦] •

وعن عمرو بن العاص قال أرسل الى رسول الله — صلى الله عليه وسلم — « ان أجمع عليك سلاحك وثيابك ، ثم ائتنى » • قال : فأتيته وهو يتوضأ • فقال : « يا عمرو انى أرسلت اليك لابعثك فى وجه يسلمك الله ويغنمك ، وأرغب لك[٨٧] ، زغبة من المال • فقلت : يا رسول الله اما كانت هجرتى للمال وما كانت الا لله ورسوله • قال : نعم المال الصالح للرجل الصالح » • رواه أحمد[٨٨] •

فالدولة الاسلامية كانت تدفع للعمال أجورهم ، كما كان يطلق على مقابل العمل رزق أحيانا • من ذلك ما ورد عن بريدة ، عن النبى — صلى الله عليه وسلم — أنه قال : « من استعملناه على عمل ، فرزقناه رزقا[٨٩] ، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول »[٩٠] •

---

(٨٥) أى أعطانى عمالتى وأجرة عملى •

(٨٦) الشيخ ولى الدين محمد بن عبدالله الخطيب العمرى التبريزى — مشكاة المصابيح — تحقيق — محمد ناصر الدين الالبانى جـ٢ — رقم ٣٧٤٨ ص ٣٣٨ •

(٨٧) أى أقطع لك قطعة أو دفعة من المال •

(٨٨) التبريزى — مشكاة المصابيح — رقم ٣٧٥٦ — ص ٣٣٩ •

(٨٩) رزقناه رزقا — منحناه أجرا •

(٩٠) رواه أبو داود • راجع تخريجه فى مشكاة المصابيح — رقم ٣٧٤٨ — ص ٣٣٨ •

وفى هذا دليل على عدم جواز حصول العامل على أموال غير التى فرضت له ، لان ذلك خيانة منه ، للامانة التى أؤتمن عليها . فالهدايا هى نوع من الرشوة لان مقدم الهدية اذا لم يكن معتادا لاهداء العامل قبل ولايته ، لا يهدى اليه الا لغرض وهو اما التقوى به على الباطل ، أو التوصل بالهدية الى حقه ، وأقل الاحوال أن يكون طالبا الزلفى اليه وتعظيمه والاستطالة على خصومه أو الامن من مطالبتهم له فيحتشم من كان له عليه حق .

ومع استقرار الاوضاع فى الدولة الاسلامية وتزايد الموارد المالية التى ترد لها من الغنائم والفىء والزكاة والمعونات وغيرها بدأ الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ يحدد أجور العمال ، من ذلك الأجر الذى حدد لعتاب بن أسيد ابن أبى العاص الذى استعمله أميرا على من تخلف عنه من الناس فى مكة . فقد خصه الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ بدرهم واحد كل يوم(٩١) . وقد عده الصحابة يوم عرفوا بالامر غنيا لما كان يغلب عليهم من حياة التقشف والزهد وقد وقف عتاب بن أسيد يخطب ويقول (أيها الناس أجاع الله كبد من جاع على درهم ، فقد رزقنى رسول الله درهما كل يوم ، فليست بى حاجة الى أحد) .

مما يدل على أن الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ قد حدد لهذا العامل أجرا يتقاضاه كل يوم لكى يكون له دخل ثابت لمواجهة تكاليف حياته وحياة أسرته ، حتى لا ينشغل عن عمله بطلب الرزق ، فكفل له

---

(٩١) ابن هشام ـ السيرة النبوية ـ ج٤ ـ ص ٣٣٣ .

د. حسن ابراهيم ـ تاريخ الاسلام ـ المرجع السابق ـ ج١ ـ ص ٤٦٣ .

محمد بن الحسن الحجوى الثعالبى الفاسى ـ الفكر السامى فى تاريخ الفقه الاسلامى ـ المكتبة العلمية بالمدينة المنورة ـ ج١ ـ ١٣٩٦هـ ـ ص ١٩٠ .

الحد المناسب لمعيشته حتى لا يكون عرضة للانحراف ، أو أن تمتد يده للأموال التى تحت يده ، أو لأموال الرعايا المسئول عنهم ، وحفاظا على هيبته أمام المجتمع .

وفى سبيل كفالة حياة العامل فى الدولة الاسلامية نجد أن الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ عندما استعمل قيس بن مالك الارحبى من همذان على قومه عربهم وأعاجمهم ومواليهم . فأقطعه من ذرة تساوى مائتى صاع . ومن زبيب خيوان مائتى صاع ــ جار له ذلك ولعقبه من بعده أبدا أبدا أبدا .

ولا يفهم من هذا أنه أول تكافل اجتماعى عن ظهر فى عهد الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ وانما جاء الاسلام بالتكافل والتضامن بين المسلمين . فقد كانت أموال الزكاة تأتى ، فتوضع بالمسجد ثم توزع على المسلمين جميعا وكذا خمس الغنائم والفىء كان يوزع أيضا على فقراء المسلمين ، أما العاملون بالجيش ــ المحاربون ــ فكانوا يتقاضون أربع أخماس الغنائم ، حق لهم . فظهر التكافل فيما بينهم ، وأعطى الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ الناس جميعا أرزاقهم مما كان يأتى الى المدينة من أموال خاصة بالدولة الاسلامية .

وان كانت هذه الواقعة تدل دلالة صريحة على أن الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ منح هذا العامل رزقه فى حياته ، وأقره عليه بعد مماته ، وهذا ما يعرف فى عصرنا الحاضر (المعاش) .

المبحث السادس

أسلوب تعيين الموظفين فى عهد الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ

كان رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ فى تعيينه للموظفين يلجأ الى احدى طريقتين : اما أن يصدر له مكتوبا واما أن يوليه مشافهة فى حضور الصحابة ، وكان التعيين يتضمن تحديد جهة العمل ، حتى تتميز

عند المعين ، والعمل الذى يختص بنظره ، وحقوقه بالتفصيل .

وقد حفظت لنا كتب السيرة والتاريخ الكثير من العهود التى وجهها الرسول — صلى الله عليه وسلم — مع عماله عند تعيينهم فى الوظائف التى يعهد بها اليهم . ومن أمثلة تلك العهود : أن الرسول — صلى الله عليه وسلم — كان قد بعث عمرو بن حزم الى أهل اليمن ، ليفقههم فى الدين ، ويعلمهم السنة ، ومعالم الاسلام ، ويأخذ منهم صدقاتهم ، وكتب له كتابا عهد اليه فيه عهده ، وأمره فيه بأمره . ونص هذا الكتاب كنموذج لعهود التعيين فى ذلك العصر .

بسم الله الرحمن الرحيم(٩٢)

(١) هذا بيان من الله ورسوله « يا أيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود » .

عهد محمد النبى رسول الله ، لعمرو بن حزم حين بعثه الى اليمن .

(٢) أمره بتقوى الله فى أمره كله ، فان الله مع الذين اتقوا والذين هم محسنون .

(٣) وأمره أن يأخذ بالحق كما أمره الله .

(٤) وأن يبشر الناس بالخير ، ويأمرهم به ، ويعلم الناس القرآن ويفقههم فيه ، وينهى الناس ، فلا يمس القرآن انسان الا وهو طاهر .

(٥) ويخبر الناس بالذى لهم والذى عليهم .

---

(٩٢) راجع ابن هشام — السيرة النبوية — جـ٤ — ص ٣٤١ ، وراجع أيضا : القلقشندى — مآثر الانافة فى معالم الخلافة — جـ٣ ص ٢ وما يليها . وراجع أيضا الكنانى — المرجع السابق — ص ١٦٨ وما يليها .

(٦) ويلين للناس فى الحق ، ويشتد عليهم فى الظلم ، فان الله كره الظلم ونهى عنه فقال : « ألا لعنة الله على الظالمين » •

(٧) ويبشر الناس بالجنة وبعلمها ، وينذر الناس ...

(٨) ويستألف الناس حتى يفقهوا فى الدين ، ويعلم الناس معالم الحج وسننه وفريضته وما أمر الله به ، والحج الاكبر : الحج الاكبر • والحج الاصغر هو : العمرة •

(٩) وينهى الناس أن يصلى أحد فى ثوب واحد صغير ، الا أن يكون ثوبا يثنى طرفيه على عاتقيه ، وينهى أن يحتبى(٩٣) أحد فى ثوب يفضى بفرجة الى السماء •

(١٠) وينهى أن يعقص أحد شعر رأسه فى قفاه •

(١١) وينهى — اذا كان بين الناس هيج(٩٤) — عن الدعاء الى القبائل والعشائر ، وليكن دعواهم الى الله وحده لا شريك له ، فمن لم يدعو الى الله ، ودعا الى القبائل والعشائر فليقطفوا بالسيف ، حتى يكون دعواهم الى الله وحده لا شريك له •

(١٢) ويأمر الناس باسباغ الوضوء : وجوههم وأيديهم الى المرافق ، وأرجلهم الى الكعبين ، ويمسحون برؤوسهم كما أمر الله •

(١٣) وأمر بالصلاة لوقتها ، واتمام الركوع والخشوع ، يغلس بالصبح ، ويهجر بالهاجرة حين تميل الشمس ، وصلاة العصر والشمس فى الارض مدبرة ، والمغرب حين يقبل الليل ، ولا تؤخر حين تبدو النجوم فى السماء ، والعشاء أول الليل •

---

(٩٣) الاحتباء هو أن يضم الانسان رجليه الى بطنه بثوبه يجمعهما به مع واحد ويشدهما عليه • وانما نهى عنه لانه اذا لم يكن عليه الا ثوب واحد ، ربما تحرك أو زال الثوب عنه ، فتبدو عورته •

(٩٤) الهيج : اسم للحرب •

(١٤) وأمره بالسعى الى الجمعة اذا نودى لها ، والغسل عند الرواح لها .

(١٥) وأمره أن يأخذ من المغانم خمس الله .

(١٦) وما كتب على المؤمنين فى الصدقة : من العقار عشر ما سقت العين وسقت السماء ، وعلى ما سقى الغرب نصف العشر .

(١٧) وفى كل عشر من الابل شاتان ، وفى كل عشرين أربع شياه . وفى كل أربعين من البقر بقرة ، وفى كل ثلاثين من البقر تبيع : جذع أو جذعة .

وفى كل أربعين من الغنم سائمة وحدها شاة .

فانها فريضة الله التى افترض على المؤمنين فى الصدقة ، فمن زاد خير فخير له .

(١٨) وأنه من أسلم من يهودى أو نصرانى اسلاما خالصا من نفسه ، ودان بدين الاسلام ، فانه من المؤمنين ، له مثل ما لهم ، وعليه مثل ما عليهم . ومن على كان نصرانيته أو يهوديته فانه لا يرد عنها ، وعلى كل حالم ـ ذكر أو أنثى ، حر أو عبد ـ دينار واف ، أو عرضه ثيابا .

(١٩) فمن أدى ذلك فان له ذمة الله وذمة رسوله ، ومن منع ذلك فانه عدو لله ولرسوله وللمؤمنون جميعا .

ومن هذا العهد يتضح عدة أمور منها :

أولا : أنه يتضمن قرارا بتعيين عمرو بن حزم واليا على اليمن .

ثانيا : يمكن أن يقسم هذا العهد الى وصايا وتشريعات وتوجيهات واختصاصات :

(ا) الوصايا :

يتبين من دراسة هذا النص أن مطلعه قائم على سريرة الحاكم ، ووجوب صفائها ، فقد جاء فيه : « أمره بتقوى الله فى أمره » • وقد جرت العهود بعد ذلك على هذه السنة الطيبة ، اذ نذر أن تقرأ عهدا لا يفتتح بالامر بالتقوى •

ومن هذه الوصايا : « أن يبشر الناس بالخير » فليس من شأن الحاكم الصالح أن ينذر الناس بالشر •

ومنها : « أن يبشر الناس بالجنة ، وأن ينذرهم النار » •

(ب) التشريعات :

تضمن هذا النص تشريعات لم ترد فى القرآن الكريم منها :

النهى عن الصلاة فى ثوب واحد صغير ، وانسباغ الوضوء ، وعدم عقص شعر الرأس فى القفا ، وبيان مواقيت الصلاة •

(جـ) التوجيهات :

اشتمل هذا النص على توجيهات الحاكم كوجوب لين الحاكم للناس فى الحق ، والاشتداد عليهم فى الظلم ، كما أمره بأن « يستألف الناس حتى يفقهوا فى الدين » •

(د) الاختصاصات :

كما تضمن العهد اختصاصات متعددة واضحة • منها : وجوب تعليم الناس القرآن ، واخبار الناس بما لهم وما عليهم(٩٥) •

---

(٩٥) ظافر القاسمى ـ نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ الاسلامى ـ الكتاب الاول ـ الحياة الدستورية ـ ١٩٨٠ ـ ص ٥٣١ وما يليها •

ومن قبيل قرارات التعيين المكتوبة للرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ كتابه الى بنى أسد حيث يذكر فيه « من محمد النبى الى بنى أسد : سلام الله عليكم ، فانى أحمد اليكم ، الله الذى لا اله الا هو ، أما بعد فلا تقربن مياه طىء وأرضهم ، فانه لا تحل لكم مياهم ، ولا يلجن أرضهم الا من أولجوا ، وذمة محمد بريئة ممن عصاه ، وليقم قضاعى بن عمرو .. »(٩٦) .

ففى هذا الكتاب نوعان من القرارات الادارية :

١ ـ قرار ادارى تنظيمى : حيث منع بنى أسد (ولم يحددهم بذواتهم) من الاقتراب من مياه وأرض طىء الا باذنهم ، وأعطى طىء حق منع بنى أسد من الاقتراب من مياهم وأرضهم .

(ب) قرار فردى : حيث عين قضاعى بن عمرو حاكما على بنى أسد .

ومن قبيل قرارات التعيين المكتوبة للرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ أيضا كتابه « من محمد رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ لخزيمة ابن عاصم أنى بعثتك على قومك ، فلا يضاموا ولا يظلموا » .

فالرسول ـ عليه الصلاة والسلام ـ قد أصدر بهذا الكتاب قرارا اداريا فرديا ، مكتوب بتعيين خزيمة بن عاصم ساعيا على قومه . « أى حاكم » .

وبجانب قرارات التعيين المكتوبة التى كان يصدرها الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ كانت هنك قرارات تعيين شفوية ، تصدر لبعض العمال ، وكانت تتضمن أيضا : تحديد الاختصاصات ، ووصايا عامة يتبعها الشخص المسند اليه العمل . ومن قبيل هذه القرارات الفردية

---

(٩٦) معنى قوله ـ صلى الله عليه وسلم ـ « وليقم قضاعى بن عمرو » أى فليقم على الحكم والقضاء .

الشفوية : أن رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ حين بعث معاذ بن جبل الى اليمن ، أوصاه وعهد اليه ، ثم قال له : « يسر ولا تعسر ، وبشر ولا تنفر ، وانك ستقدم على قوم من أهل الكتاب ، يسألونك ما مفتاح الجنة ، فقل : شهادة أن لا اله الا الله وحده لا شريك له » .

كذلك أرسل رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ عماله الى الامصار المختلفة على الصدقات لجبايتها ، فبعث من المهاجرين أمية الى صنعاء ، وبعث زيد بن عبيد الى حضرموت ، وعدى بن حاتم على صدقة طيء وأسد ، ومالك بن نويرة على صدقات بنى حنظلة والعلاء بن الحضرمى على البحرين وعلى بن أبى طالب الى نجران(٩٧) .

المبحث السابع

تأديب العاملين فى عهد الرسول

ـ صلى الله عليه وسلم ـ

شرع فى الشريعة الاسلامية الاصلاح الى جانب الردع والزجر ، وذلك من أجل ايجاد مجتمع صالح تسوده المحبة وترتفع عنه البغضاء وأسباب الكراهية ، ويعرف كل مواطن فيه ، ما له وما عليه فلا يكون فيه مجال للجريمة ، ولذلك نرى أن الشريعة الاسلامية ، قد حرصت كل الحرص على الابتعاد عن كل ما فيه تعذيب للجانى ، واهدار لآدميته ، اذ أن الاصل فى التأديب هو التهذيب للشخص ، ولذلك كان الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ اذا علم أحد العاملين قد انحرف عن الخط الذى رسمه له ، يقوم فورا بمحاسبته واستبداله بآخر ـ أى عزله ـ ولا يترك أى خطأ يقع من العمال الا ويحاسبه عليه ، مهما كان هذا الخطأ

---

(٩٧) أبى جعفر بن جرير الطبرى ـ تاريخ الرسل والملوك ـ ج٣ ـ ص ١٤٧ .

صغيرا أو كبيرا ، وهذا الاسلوب الذى اتبعه الرسول ، جعل العاملين فى عهده مثالا للنزاهة والامانة ومثالا يحتذى به من بعدهم .

وقد اختلفت العقوبات التى أوقعها الرسول — صلى الله عليه وسلم — على العاملين المنحرفين ، من ذلك مصادرة أموالهم التى جمعوها ، مستغلين بذلك وضعهم الوظيفى .

ومن التطبيقات العملية لهذا الجزاء ما فعله الرسول — صلى الله عليه وسلم — مع عامل من عماله استعمله جابيا للصدقة ، ليجمع صدقات بنى سليم . فعندما رجع هذا العامل وحاسبه الرسول — صلى الله عليه وسلم — عما جمعه من أموال . قال : هذا لكم وهذا أهدى الى . فغضب الرسول — صلى الله عليه وسلم — من ذلك وصعد المنبر وبين أن هذه الاموال كلها حق للمسلمين ، وأن من يأخذ منها شىء ، فهو غال أو سارق . وأن سبب المال الذى حصل عليه كان نتيجة وجوده فى هذه الوظيفة أو بسببها ، فلا ينبغى ، أن يستحل هذا المال بمجرد كونه وصل اليه عن طريق الهدية(٩٨) .

وكان الرسول — صلى الله عليه وسلم — قد استعمل رجلا من بنى أسد يقال له ابن الاتبية على صدقة(٩٩) فلما قدم قال هذا لكم

---

(٩٨) شهاب الدين بن حجر العسقلانى — فتح البارى بشرح صحيح البخارى — جـ١٢ ص ٣٤٩ .

(٩٩) الصدقة (الزكاة) هى صدقات بنى سليم — كما جاء فى رواية هشام بن عروة عن أبيه — فى فتح البارى — بشرح صحيح البخارى — كتاب الاحكام — باب محاسبة الامام عماله — جـ٣ — ص ١٨٩ .

ابن كثير — تفسير القرآن العظيم — المجلد الاول — ص ٤٢٢ .

العلامة الشيخ عبد العال الفتانى — المرجع السابق — جـ١ — ص ٢٣٧ .

وهذا أهدى الى ، فقام النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ فصعد المنبر وحمد الله وأثنى عليه ثم قال : ما بال العامل نبعثه فيأتى يقول هــذا لك وهذا أهدى الى ، فهلا جلس فى بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا والذى نفسى بيده لا يأتى بشىء الا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته ان كان بعيرا له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر »(١٠٠) •

ومن الجزاءات الاخرى التى أوقعها الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ غير المصادة للمال حرق متاع الغال(١٠١) وضربه •

فعن المستورد بن شداد قال : سمعت رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ يقول : من كان لنا عاملا فليكتسب زوجة ، فان لم يكن له خادم فليكتسب خادما ، فان لم يكن له مسكن فليكتسب مسكنا»(١٠٢) •

قال أبو بكر ــ رضى الله عنه ــ « أخبرت أن النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ قال : من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق »(١٠٣) •

---

(١٠٠) البخارى بحاشية السندى ــ جـ٤ ــ ص ٤٤٠ ، ص ٢٤٤ •
أبى الحسين بن مسلم بن الحجاج القشيرى النيسابورى •
ــ صحيح مسلم ــ بشرح النووى ــ كتاب الامارة ــ باب تحريم هدايا العمال ــ جـ١٢ ص ٢١٨ ــ ٢٢٠ من النووى ــ الحقوق والواجبات والعلاقات الدولية فى الاسلام ــ تأليف لجنة من أساتذة كلية الشريعة والقانون ــ ١٩٨٣ ــ ص ٥٩ •
وراجع أيضا ابن كثير ــ تفسير القرآن العظيم ــ ١ ــ ٤٢٢ •

(١٠١) الغال هو السارق لاموال الغنيمة أو للاموال العامة عموما •

(١٠٢) راجع ــ مشكاة المصابيح ــ جـ٢ ــ رقم ٣٧٥١ ــ ص ٣٣٨ •
ابن كثير ــ تفسير القرآن العظيم ــ ١ ــ ٤٢١ •

(١٠٣) أبى داود سليمان بن الاشعث بن بشير بن شداد بن عمرو بن عمران الازدى السجستانى ــ سنن أبى داود ــ وبهامشه معالم السنن للخطابى ــ كتاب الخراج والامارة والفىء ــ باب فى أرزاق العمال ــ ٣ ــ ٣٥٤ •

وعندما كان الرسول — صلى الله عليه وسلم — يرسل عماله الى الاقاليم ، كان يحذرهم من أخذ أى شىء من الأموال العامة للمسلمين بغير اذنه — صلى الله عليه وسلم — حتى لايعد غلولا •

فعن معاذ بن جبل — رضى الله عنه — قال: بعثنى رسول الله — صلى الله عليه وسلم — الى اليمن ، فلما سرت أرسل فى أثرى • فرددت
الله عليه وسلم — الى اليمن ، فلما سرت أرسل فى أثرى • فرددت
ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة • لهذا دعوتك فامض لعملك(١٠٤) •

وعن عبادة بن الصامت — رضى الله عنه — قال : صلى بنا رسول الله — صلى الله عليه وسلم — يوم حنين الى جنب بعير من المقاسم ثم تناول شيئا من البعير فأخذ منه قردة — يعنى وبرة — فجعل بين أصبعيه • ثم قال : « أيها الناس • ان هذا من غنائمكم : أدوا الخيط والمخيط ، فما فوق ذلك ، فما دون ذلك • فان الغلول عار على أهله يوم القيامة(١٠٥) •

وعلى ذلك فان الرسول — صلى الله عليه وسلم — كان يحاسب دائما عماله وخاصة من أثرى منهم بغير حق ، مستغلا وضعه الوظيفى •

والموظف عندما يسند اليه عمل ويأخذ أجرا عن هذا العمل الذى يقوم به يمتنع عليه أن يأخذ أى أموال أخرى غير متعلقة بعمله ، سواء كانت هذه الاموال فى صورة هدايا أو أى صورة أخرى ، ما دامت تخرج عما هو مخصص لوظيفته •

---

(١٠٤) أبى عيسى محمد بن عيسى بن سورة بن موسى الضحاك السلمى الترمذى — سنن الترمذى — (الجامع الصغير) — كتاب الاحكام — باب ما جاء فى هدايا الامراء — جـ٣ — ص ٦٢١ •

(١٠٥) الامام عبد الله بن عبد الرحمن بن الفضل بن بهران بن عبد الصمد التميمى السمرقندى — الدارمى — كتاب السير — جـ٢ — ص ٢٣٠ •

المبحث الثامن

حقوق الموظفين وواجباتهم فى عهد الرسول
ــ صلى الله عليه وسلم ــ

اذا كان على العامل أن يتفرغ لخدمة الدولة ، فان له بمقابل ذلك فى الشريعة الاسلامية ، حقوقا جاءت واضحة ، فقد شمل الاسلام عامليه برعاية لم يسبق لها مثيل فى التشريعات السابقة عليه ، فقبل أن يطلب منه القيام بأعباء وظيفته ، وفر له كل متطلبات الحياة الاجتماعية ، حتى تتهيأ له كل أسباب الراحة والرعاية ، لكى يقوم بالواجبات المنوطة بوظيفته على خير وجه ، وقد وضح الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ هذه الحقوق ، وجمعها فى حديث صحيح ، حيث قال ــ صلى الله عليه وسلم ــ :

« من ولى لنا شيئا ، فلم يكن له امرأة فليتزوج »

« ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكنا »

« ومن لم يكن له دابة فليتخذ دابة »

« ومن لم يكن له خادم فليختدم خادما »(١٠٦) .

قال أبو بكر : أخبرت أن النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ قال : « من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق » .

---

(١٠٦) راجع تخريجه فى مشكاة المصابيح رقم ٣٧٥١ .

أبو داود : كتاب الخراج والامارة والفىء ــ باب أرزاق العمال ــ ٣/٣٥٤ .

الشيخ عبد الحى الكتانى ــ المصدر السابق ــ ص ٢٦٥ .

ــ سبق الاشارة اليه .

هذا الحديث يفيد صراحة حقوق العامل الذى يتولى عمــلا من أعمال الدولة الاسلامية من ضرورة أن توفر له الدولة السكن ، والزوجة ، والخادم ، ووسائل المواصلات ، وذلك من بيت المــال دون تنعــم أو اسراف(١٠٧) .

ونظرة الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ الى هذه الضروريات يؤدى الى احصان العمال وغض بصرهم عن أعراض النــاس ، حتى يستقر فى عمله ، ويطمئن على مستقبل أسرته . ولذا كان الرسول ــ صلى الله عليــه وسلم ــ يرى أن النــاكح المتعفف يجب معاونتــه . فعن أبى هريرة رضى الله عنه أن النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ قال :

« ثلاثة حق على الله عونهم . المجاهد فى سبيل الله ، والمكاتب الذى يريد الاداء ، والناكح الذى يريد العفاف »(١٠٨) .

واحتياج العامل الى مسكن يؤويه ، ويحفظه من هجرة الصيف ، وبرد الشتاء من أساسيات أمنه ، وتفرغه لعمله . فقد قال الرسول ــ صلى الله عليــه وسلم ــ « من أصبح منــكم آمنا فى سربه ، معافى فى جسده ، عنده قوت يومه ، فكأنما حيزت له الدنيا » .

واذا كان المفروض على الموظف أن يتفرغ للعمل المنوط به . لذلك يلزم أن يكون عنده خادم يقضى له حاجته ، وأجرة الخادم يوفرها بيت المــال .

---

(١٠٧) أى يحل له أن يأخذ مما فى تصرفه من مال بيت المال قدر مهر زوجة ونفقاتها وكسوتها ، وكذلك ما لابد منه من غير اسراف وتنعم .

(راجع العلامة الشيخ/عبد الحى الكتانى فى التراتيب الادارية ج ١/٢٥٦) .

(١٠٨) رواه الترمذى ــ كتاب فضائل الجهاد ــ باب ما جــاء فى المجاهد والناكح والمكاتب ٤/١٨٤ .

هذه الحقوق التى وفرها الاسلام للعامل ، هى لضمان أن يقوم العامل بواجبات وظيفته ، دون أن يشغله شاغل عنها ، وحتى يؤدى خدماته للدولة بأمانة واخلاص ، بفضل الرعاية الاجتماعية التى كفلها الاسلام للعامل ، ويكون حافزا له للامتناع عن كل ما حرمته الشريعة الاسلامية على الافراد ، ولذلك جاء فى قوله — صلى الله عليه وسلم — :

« فمن اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق » • وأصل الغلول هو اخفاء ما يقع من الغنائم فى يد الجنود • وعدم تقديمها الى صاحب الغنائم • ثم وسع معنى الغلول فأصبح يسمل كل ما يبتزه العامل من أموال الدولة أو أموال الناس بوجه غير شرعى • وقد جاء التحذير من الغلول فى القرآن والحديث • واعتبره هذا الحديث سرقة صحيحة •

المبحث التاسع

نظام الترقية فى عهد الرسول

— صلى الله عليه وسلم —

كان الرسول — صلى الله عليه وسلم — يشترط فيمن يعين فى الوظيفة العامة : القوة ، والامانة ، والصلاحية ، والكفاءة فى الوظيفة •

وكان يراقب عماله فى تصرفاتهم العامة والخاصة ، فاذا تبين له أن هؤلاء العمال لا زالوا متمتعين بثقته ، ويؤدون الاعمال المنوطة بهم بأمانة وكفاءة ، ولديهم المقدرة على القيام بمهام أخرى أكبر أو أخطر ، فان الرسول — صلى الله عليه وسلم — كان يقوم بتعيينهم فى وظائف أخرى أعلى ، ما دام قد ثبت توافر الصفات التى تتطلبها الوظيفة الاعلى على أساس أنه يتحمل مسئوليات أكبر •

فكان الرسول — صلى الله عليه وسلم — يولى أحد الصحابة منصب القضاء ، ثم بعد ذلك يوليه واليا على اقليم ، وهى وظيفة أوسع

اختصاصا من منصب القضاء ، لان الوالى من اختصاص عمله أيضا القضاء .

كذلك كان الرسول يولى أحد الصحابة منصب قيادة الجيش . ثم بعد ذلك يوليه منصب والى على البلد التى يفتحها فاختصاصات الوالى كانت أوسع من اختصاصات قائد الجيش . وكان نظام الترقية على هذا الاساس مبنيا على اشتراط الكفاية العلمية والعملية لتولى الوظيفة .

بحيث تكون خبرته وما يتميز به عن غـيره كافية لتولى العمـل المسند اليه .

الفصل الثانى

ادارة الدولة الاسلامية فى عهد الخلافة الراشدة

تولى أبو بكر (رضى الله عنه) الخلافة بعد انتقال رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ الى الرفيق الاعلى فى السنة الحادية عشرة من الهجرة وقد اتسم نظام الخلافة فى عهد أبو بكر بالمركزية ، كما هو الأمر فى عهد الرسول ــ صلى الله عليه وسلم ــ ، بل ان أبا بكر انتهج فى سياسته الادارية نفس السياسة التى رسمها رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ حيث أقر عمال الرسول على أعمالهم ، كما قسم بلاد العرب الى مجموعة من الولايات أهمها : مكة والمدينة والطائف وصنعاء وحضرموت ، وخولان وزبيد ورمع والجند ونجران وجرش والبحرين[1] وكان عمال هذه الولايات لا يخرجون عن كونهم ممثلين للادارة المركزية فى العاصمة حيث خليفة المسلمين •

وتوفى أبو بكر ــ فى السنة الثالثة عشرة من الهجرة حيث خلفه على المسلمين عمر (رضى الله عنه) الذى تمت فى عهده معظم الفتوحات الاسلامية ففتحت فارس وفلسطين والشام ومصر ، وزادت رقعة الدولة الاسلامية على حساب دولتى الروم والفرس[2] •

ونتيجة لهذا الاتساع قسم عمر ــ رضى الله عنه ــ البلاد الى

---

(١) د• حسن ابراهيم ــ تاريخ الاسلام السياسى والدينى والثقافى والاجتماعى جـ١ ص ٤٦٣ •

(٢) أنظر تفصيليا ــ د• حسن ابراهيم حسن ــ المرجع السابق ــ ص ٢١٧ وما بعدها •

أقسام ادارية كبيرة(٣) ليسهل حكمها والاشراف على مواردها ، وقد عين عمر على هذه الاقسام عمالا أو ولاة يستمدون سلطتهم من الخليفة الذى أصبح بعد رسول الله — صلى الله عليه وسلم — يقبض على السلطتين التنفيذية والقضائية ، أما السلطة التشريعية — فبعد القرآن والسنة — نجد الاجماع من الفقهاء والقياس ، والمصالح المرسلة ، وغيرها من الادلة ، وهى ليست خاصة بالخليفة وحده وانما هى من حق كل فقيه مجتهد فى الدولة الاسلامية ، فمن حق كل عامل أن يجتهد فيما يجد له من حوادث لا يجد لها نصا فى الكتاب أو السنة أو اجماع الصحابة . كما نجد أن سلطة الخليفة المركزية اقتصرت على سلطة — التوجيه والرقابة ، وذلك نتيجة للاتساع الكبير الذى طرأ على الدولة الاسلامية وأصبح للولاة سياسة شخصية ينتهجونها على البلاد التى أمروا عليها ، الا أن هذه السياسة كانت تخضع للاشراف والرقابة المباشرة من قبل الخليفة ، بل كانت سلطة الرقابة والاشراف على أعمال الولاة تأخذ صورة مشددة من صور المركزية .

ويقرر أستاذنا الدكتور العميد سليمان الطماوى — أن ظروف الدولة الاسلامية قد فرضت على عمر المركزية المتطرفة فى الحكم ، ويرى هو أن بعض الكتاب يأخذون على عمر هذا المنهج فى القيادة ، الا أنه يرى أن عمر لم تكن أمامه سوى هذه الوسيلة ، ولذلك لا تعتبر هذه الوسيلة مدخلا لانتقاد سياسة عمر ، بل انها كانت من الاسباب

---

(٣) وهى ولاية الاهواز والبحرين وسجستان وكرمان وطبرستان وخراسان ، كما جعل بلاد فارس ثلاثة ولايات ، وبلاد العراق وقد قسمها قسمين : أحدهما حاضرته الكوفة ، والآخر حاضرته البصرة ، وقسم بلاد الشام قسمين أحدهما : قاعدته حمص ، والثانى دمشق وجعل فلسطين قسما قائما بذاته . وقسم أفريقيا الى ثلاث ولاياته مصر العليا ومصر السفلى وغرب مصر وصحراء ليبيا .

الاساسية لتعاظم الدولة الاسلامية فى عصره ، وفى هذا يقرر استاذنا الدكتور سليمان الطماوى ••

« لا نبالغ اذا قلنا أنه لولا تركيز السلطات فى يد الخليفة وهيمنته التامة على جميع الامور فى أطراف الدولة لما استطاع عمر ولا المسلمون أن يحققوا ما حققوا من معجزات فى هذا الزمن القصير »(٤) •

ويرجع أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى هذه المركزية الى جملة مبررات أهمها :

أن نشاط الدولة العسكرى وما يفرضه هذا النشاط حتى فى أعرق البلاد ديمقراطية من تنحية قواعد الشرعية واللجوء الى الاحكام الاستثنائية التى تجعل هدفها الاساسى تحقيق سلامة الدولة وأمنها فى المقام الاول • وعمر قد ولى على المسلمين وجيوش المسلمين تواجه أول امتحان حقيقى أمام القيصر ، كما أن الفرس كانوا يستردون قواهم وهو ما ألجأه الى اتباع المركزية ، لذلك فان الذين عابوا على عمر الاخذ بالمركزية الصواب ، لان اللامركزية وان كانت أسلوب اذارى ، الا أن ذلك متوقف على ظروف معينة من الاستقرار والانصراف الى الحياة المدنية الى غير ذلك من الظروف التى لم تكن ميسرة فى الظروف التى واجهها عمر(٥) •

الى جانب أننا نرى أن احساس عمر بالمسئولية عن عماله وولاته وكل ما يجرى فى الدولة الاسلامية أدى به الى فرض نوع من الرقابة والاشراف الدقيق على جميع الولاة فى كافة الامصار ، وهو ما انتهى بالنظام الى نوع من المركزية الشديدة • لذلك يروى عنه قوله :

(٤) أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى ـ عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة المدنية ـ دراسة مقارنة ـ ص ٢٨٩ •

(٥) أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى ـ المصدر السابق ـ ص ٣٠٠ وما بعدها •

« أيما عامل لى ظلم أحدا من رعيتى فبلغتنى مظلمته فلم أغيرها فأنا الذى ظلمته »(٦) لهذا كان يتشدد فى اختيار الولاة ويدقق فى توافر الشروط فيهم ولا يختار الا أهل القوة والامانة ، ولهذا يؤثر عنه قوله فى ادارته لشئون الدولة . « فمن كان بحضرتنا باشرناه بأنفسنا ومن غاب عنا وليناه أهل القوة والامانة(٧) . وقوله أيضا « فوالله لا يحضرنى شئ من أمركم فيليه أحد دونى ولا يتغيب عنى فآلوا فيه الجزء والامانة ولئن أحسنوا لاحسنن اليهم ولئن أساوءا لا نكلن بهم » .

الا أن الباحث فى سياسة عمر يجد أنه لم يسلب عماله وولاته كل سلطة أو تقدير ، وانما أعطاهم فرصة التصرف ومواجهة الظروف ، ومن هذا القبيل ما يرويه أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى من الحوار الذى جرى بين عمر بن الخطاب وبين عامله على الشام معاوية بن أبى سفيان ، حيث أخذ عليه عمر التشبه بالملوك والاباطرة ، واتخـاذ المواكب الفخمة والاحتجاب عن الناس وكان عمر يمج هذه الاساليب ويشجبها وعند محاسبته لمعاوية اعترف له بصحة ذلك ، مقرا أن هـذا مما يستلزمه الملك والسلطان ، فقال له عمر « ان كنت صادقا فانه رأى لبيب ، وان كنت كاذبا فانها خدعة أريب ، لا آمرك أو أنهاك » . ومعنى ذلك كما يقرر أستاذنا العميد بأن عمر كان يفوض الرأى لعامله لكى

---

(٦) ابن سعد ــ الطبقات الكبرى ــ ج ٣ ــ ص ٣٠٥ .

(٧) الامام جلال الدين عبد الرحمن بن أبى بكر السيوطى ــ تاريخ الخلفاء ــ تحقيق محمد محى الدين ــ ص ١٤٣ .

ابن سعد ــ الطبقات الكبرى ــ ج ٣ ــ ص ٢٧٤ .

د. فؤاد محمد النادى ــ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الاسلامى ــ ص ٢١٠٥ .

يتصرف فى مواجهة الظروف وما يقتضيه الموقف(٨) •

ولا تختلف السياسة الادارية التى اتبعها عثمان وعلى عن السياسة التى انتهجها عمر لهذا كان يغلب على ممارسة السلطة فى عهدهما الطابع المركزى فى شئون الدولة • كما أن استبداد بعض عمال عثمان من بنى أمية بالسلطة فى آخر عهده ليس من شأنه أن يغير من هـذه النتيجة ؛ لأن هذه السلطة كانوا يمارسونها باسم الخليفة ولحسابه الامر الذى يبعدها عن نطاق اللامركزية •

وهناك رأى يذهب الى أن أهم عناصر اللا مركزية الاقليميـة المعاصرة قد تحققت وهو عنصر الاستقلال الذى يتحقق بانتخاب أهالى الاقاليم لممثليهم ، ويستدل بتعيين جباة الضرائب فى الكوفة والبصرة والشام حيث ترك لاهالى هذه الاقاليم اختيار من يباشر هذا العمـل منهم(٩) • وان كنا نرى أن هذا الرأى يتجافى مع الحقائق والقواعـد العلمية الصحيحة فمن ناحية لم يطبق الانتخاب فى اختيار الولاة كما يدعى صاحب هذا الرأى ، وانما لا يخرج الامر عن أن أهالى هـذه البلاد كانوا أعرف الناس بمن يثقون فيه من أهل التقى والورع والصلاح الذين يوثق فيهم فى جباية الاموال لذلك كان يعين من يرتضونه لذلك • وهذا التعيين لم يـكن يتم بانتخاب ومرشح لهذا المنصب ، وانما بحسب ما يتمتع به هذا الشخص من ثقة وأمانة وورع(١٠) •

---

(٨) أنظر أمثلة أخرى أوردها أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى ــ المصدر السابق ــ ص ٣٠٠ وما بعدها •

(٩) د• فرنلس عبد الباسط الاسس العامة للتنظيم الادارى ــ رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون ــ جامعة الازهر ــ ١٩٧٦ ــ ص ٣٣٢ وما بعدها •

(١٠) د• فؤاد محمد النادى ــ رئيس الدولة بين الشرعية الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ــ رسالة دكتوراه ــ ١٩٧٢ ــ ج ٣ ص ٧٤٩ وما بعـدها ، ص ٧٩٩ •

والى جانب ذلك فان أداة التعيين كانت فى يد السلطة المركزية المتمثلة فى الخليفة ـــ ومن ثم فان أداة التعيين هنا هو الاختيار الحر ـــ على النحو الذى سوف نوضحه فيما بعد ـــ من قبل القائم على السلطة وهو الخليفة وليس الانتخاب كما يدعى صاحب هذا الرأى ، وعلى فرض كون التعيين عن طريق الانتخاب فان ذلك كان مقصورا على بعض الوظائف المالية لتطلبها تمتع القائم بها بثقة الرعايا الذين يتعامل معهم بجانب ثقة الحكومة المركزية فى العاصمة • وعلى هذا لم يكن الانتخاب منهجا وقاعدة مقررة فى ادارة شئون الولايات لكى تقول أن الاستقلال فى ممارسة الاختصاصات المحلية قد تحقق باعتباره ركنا من أركان اللامركزية الادارية • بل ان طابع المركزية كان هو المسيطر على نظام ادارة الدولة الاسلامية فى عهد الخلافة الراشدة •

المبحث الاول

المجلس الاستشارى فى عهد الخلفاء الراشدين

كما كان لرسول الله ـــ صلى الله عليه وسلم ـــ مجلس استشارى ، فقد اتخذ كل خليفة من الخلفاء الراشدين مجلسا استشاريا ، يرجع اليه اذا نزل به أمر يريد فيه مشاورة أهل الرأى والفقه •

فرغم ما كان يتمتع به أبو بكر ـــ رضى الله عنه ـــ من مكانة عظيمة بين المسلمين ، ورغم تفقهه فى الشريعة الاسلامية ، وملازمته لرسول الله ـــ صلى الله عليه وسلم ـــ وكونه من خير الصحابة علما بالسنة ، وأسد الصحابة رأيا وأكملهم عقلا(١١) ، ومع ذلك فقد اتخذ ـــ رضى الله عنه ـــ مجلسا للشورى ، يتكون من عمر ، وعثمان بن عفان ، وعلى بن أبى طالب ،

---

(١١) جلال الدين عبد الرحمن بن أبى بكر السيوطى ـــ تاريخ الخلفاء ـــ ص ٤٢ وما بعدها •

وعبد الرحمن بن عوف ، ومعاذ بن جبل ، وأبى بن كعب ، وزيد بن ثابت ، وغيرهم من فقهاء الصحابة رضى الله عنهم • وكان كل من هؤلاء يفتى فى خلافته •

كما كان لعمر بن الخطاب مجلس استشارى يرجع اليه لاستشارته ، وهذا المجلس يتكون من : على بن أبى طالب ، والزبير بن العوام ، وعبد الرحمن بن عوف ، وعثمان بن عفان ، وطلحة بن عبيد الله ، وسعد بن مالك ، وعبد الله بن عباس وغيرهم من فقهاء الصحابة رضى الله عنهم(١٢) •

كما كون مجلسا للفتوى ، عينه من الصحابة حسب تخصص كل منهم ، فقال : « أيها الناس من أراد أن يسأل القرآن فليأت أبى بعد كعب ، ومن أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت ، ومن أراد أن يسأل عن الفقه فليأت معاذ بن جبل ، ومن أراد أن يسأل عن المال فليأتنى فان الله جعلنى خازنا وقاسما »(١٣) •

وقد اشتهر عمر بحسن القيادة والادارة التى لم تصل اليها كثير من الدول الحديثة ، فبالرغم مما يمتاز به عمر بن الخطاب من صفات خاصة ، فقد اشتهر عمر بالقسوة والشدة فى جاهليته أما بعد اسلامه فكانت شدته فى الحق •

كما عرف بفراسته وشدة ذكاءه وعدله وهيبته واحترام الآخرين له ،

---

(١٢) محمد يوسف الكاندهلوى ـ حياة الصحابة ـ جـ٢ ـ ص ٣٨ •

العلامة علاء الدين على المتقى بن حسام الدين الهندى ـ كنز العمال فى سنن الاقوال والافعال ـ جـ٣ ـ ص ١٣٤ •

(١٣) ابن سعد ـ الطبقات الكبرى ـ جـ٣ ـ القسم الاول ـ ين البدريين من المهاجرين ـ ص ٤٢، •

وراجع أيضا ـ محمد يوسف الكاندهلوى ـ المرجع السابق ـ جـ٢ ص ٤٠ وما يليها •

وعلمه ومعرفته — ومع ذلك فانه كان يتروى ويعمل بآراء أهل الرأى(١٤) ، ولم يخرج عن منهج من سبقه — رسول الله صلى الله عليه وسلم — وأبو بكر — رضى الله عنه — .

ولم يتغير الحال كثيرا فى عهد عثمان بن عفان — رضى الله عنه — فقد اعتمد فى نظام حكمه على ما كان يسير عليه كل من أبو بكر وعمر — رضى الله عنهما — فكان يشاور أهل الرأى والفقه بل لقد أقر العمال الذين عينوا من قبل .

كما اتبع على بن أبى طالب ما سار عليه الخلفاء الذين جاءوا قبله ، مع بعض التطوير الذى تطلبته المصلحة العامة للمسلمين .

وقد مارس الخلفاء الراشدين الشورى فى حكمهم ، وجابهوا بها الاحداث الجسام الجديدة التى لم يعتادوا أن يجابهوا من قبل ، بعد أن انتقل الرسول — صلى الله عليه وسلم — الى الرفيق الاعلى ، وانقطع الوحى .

وسوف نعرض لبعض لمحات من الشورى فى هذه الفترة حتى نستكمل الصورة التطبيقية لمجالات الشورى فى عهد الخلفاء الراشدين .

أولا — فى مواقف الحروب :

من صور الشورى فى حياة الخليفة الصديق ، نجد أن أبا بكر لما أراد غزو الروم دعا عليا وعمر وعثمان وعبد الرحمن بن عوف ، وقال لهم : انه رأى أن يستنفر المسلمين الى جهاد الروم بالشام . فقام عمر بن الخطاب فقال رأيه ، ثم قام عبد الرحمن بن عوف ، فأوضح وجهة نظره ، ثم سأل أبا بكر على بن أبى طالب ، فقال : ما ترى يا أبا الحسن فقال: أرى ان سرت

---

(١٤) محمد كرد على — الادارة الاسلامية فى عز العرب — ص ٤٦ — ٤٧ .

اليهم بنفسك أو بعثت اليهم نصرت عليهم ان شاء الله • فقال : بشرك الله بخير ، ومن أين علمت ذلك ؟ قال : سمعت رسول الله — صلى الله عليه وسلم — يقول : لا يزال هذا الدين ظاهرا على كل من ناوأناه حتا يقوم الدين وآهله ظاهرون » • فقال : سبحان الله ما أحسن هذا الحديث لقد سررتنى به ، سرك الله »(١٥) •

فهذه صورة مشرقة للشورى تدور بين المجلس والخليفة الصديق •

ومن صور الشورة أيضا حين كان من أمر العرب ما كان من الردة ومنع الزكاة ، وقال عمر : يا أبا بكر كيف تقاتل الناس وقد قال رسول الله — صلى الله عليه وسلم — ، : أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا اله الا الله فمن قال لا اله الا الله عصم منى ماله ونفسه الا بحقه وحسابه على الله • قال : أبو بكر والله لاقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة فان الزكاة حق المال ، والله لو منعونى عناقا كانوا يؤدونها الى رسول الله — صلى الله عليه وسلم — لقاتلتهم على منعها • قال عمر : فوالله ما هو الا أن رأيت أن قد شرح الله صدر أبى بكر للقتال فعرفت أنه الحق(١٦) • ووافق الصحابة أبو بكر وحاربوا المرتدين •

ثانيا : فى أمور الدين :

أخرج الطيالسى وابن سعد والبخارى وغيرهم عن زيد بن ثابت رضى الله عنه قال : « أرسل الى أبو بكر — رضى الله عنه — مقتل أهل اليمامة ، وان عنده عمر بن الخطاب — رضى الله عنه — فقال : ان عمر أتانى فأخبرنى أن القتل استحر بقراء القرآن فى هذا الموطن — يعنى

---

(١٥) عدنان النحوى — ملامح الشورى فى الدعوة المحمدية — ص ٢٠٢ •

(١٦) البخارى — متن البخارى — بحاشية السندى — جـ٤ — ص ١٩٦ •

اليمامة — وانى أخاف أن يستحر القتل بقراء القرآن فى سائر المواطن فيذهب الـ قرآن ، وقد رأيت أن تجمعه • فقلت له — يعنى عمر — كيف نفعل شيئا لم يفعله رسول الله صلى الله عليه وسلم ؟ قال لى عمر : هو والله خير • فلم يزل بى عمر حتى شرح الله صدرى للذى شرح له صدر عمر ، ورأيت فيه مثل الذى قال عمر • قال زيد : وعمر جالس لا يتكلم • فقال أبو بكر : انك شاب عاقل لا نتهمك وقد كنت تكتب الوحى لرسول الله — صلى الله عليه وسلم — فأجمعه • قال زيد : فوالله لئن كلفونى نقل جبل من الجبال ما كان أثقل على مما أمرنى به من جمع القرآن • فقلت : كيف تفعلون شيئا لم يفعله رسول الله — صلى الله عليه وسلم — قال هو والله خير فلم يزل أبو بكر يراجعنى حتى شرح الله صدرى للذى شرح له صدر أبى بكر وعمر رضى الله عنهما ، فتتبعت القرآن أجمعه من العسب واللخاف وصدور الرجال حتى وجدت آخر سورة التوبة مع أبى خزيمة الانصارى لم أجدها مع أحد غيره « لقد جاءكم رسول من أنفسكم عزيز عليه ما عنتم حتى خاتمة براءة • فكانت الصحف التى جمع فيها القرآن عند أبى بكر طيلة حياته حتى توفاه الله ، ثم عند عمر طيلة حياته حتى توفاه الله • ثم عند حفصة بنت عمر رضى الله عنهم(١٧) •

وعندما جاءت جدة تسأل أبا بكر ميراثها فقال لها : لا أجد لك فى كتاب الله شيئا ولكن سأسأل الناس • فخرج فسأل : أيكم سمع رسول الله شيئا فى الجدة ؟ فقال المغيرة بن شعبة : نعم أعطاها رسول الله صلى

---

(١٧) البخارى — متن البخارى — بحاشية السندى — جـ٣ — ص ٢٢٥ ، ٢٢٦ •

ابن كثير — تفسير القرآن العظيم — جـ٢ — ص ٤٠٥ •

وراجع مسلم — صحيح مسلم — الأيمان — ١ : ٣٨ •

محمد بن الحسن الحجوى الثعالبى الفاسى — المصدر السابق — ص ٢٣١ •

الله عليه وسلم السدس • فقال له : أيعلم ذلك غيرك ؟ فقال محمد بن مسلمة : صدق • فأعطاها السدس(١٨) •

ثالثا ــ فى الامور العامة :

ومن أمثلة الشورى أنه لما كثرت الاموال بعد أن فتح الله على المسلمين أمصارا ، جمع عمر المجلس فقال : ما ترون ؟ فانى أرى أن أجعل عطاء الناس فى كل سنة ، وأجمع المال فانه أعظم للبركة • فقال : على بن أبى طالب : تقسم كل سنة ما اجتمع اليك من مال ولا تمسك منه شيئا • وقال عثمان بن عفان : أرى مالا كثيرا يسع الناس ، وان لم يحصوا حتى تعرف من أخذ ممن لم يأخذ خشيت أن ينتشر الامر • فقال الوليد بن هشام بن المغيرة : يا أمير المؤمنين قد جئت الشام فرأيت ملوكها قد دونوا ديوانا وجندوا جنودا ، فدون وجند جنودا • فأخذ بقوله(١٩) • وذلك لما كان له من الفكر الواسع فلم يكن يأنف من أخذ ما فيه مصلحة عن غيره من الامم ولو كانت كافرة •

اذن اختصاص المجلس الاستشارى فى عهد الخلفاء الراشدين كان واسعا ، يشمل الاحكام الشرعية التى لم ينزل فيها وحى أو يرد فيها سنة ، كذلك فى أمور الدنيا العامة التى تهم المسلمين والدولة الاسلامية •

---

(١٨) الترمذى (٤ : ٤١٩) • أبو دوار (٣ : ١٢١) • ابن ماجه (٢ : ٩٠٩) •
محمد بن الحسن الحجوى الثعالبى الفاسى ــ المصدر السابق ــ ص ٢٣١ •
د• زكى الدين شعبان ــ اصول الفقه الاسلامى ــ صـ ١٠٩ •

(١٩) د• طه حسين ــ الفتنة الكبرى ــ جـ١ ــ ص ١٨ •
عدنان النحوى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٤٦ •
محمد بن الحسن الحجوى الثعالبى الفاسى ــ المصدر السابق ــ جـ١ ــ ص ١٧٥ •

المبحث الثـــانى

طريقة تعيين الموظفين فى عهد الخلفاء الراشدين

فى عهد الخلفاء الراشدين استمر الحال فى تعيين العمال (الموظفين) على ما كان عليه ، فقد ساروا سيرة رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ فى الادارة الاسلامية •

ففى عهد عمر ــ رضى الله عنه ــ أنشئت الدواوين وتنوعت بعد ذلك ، فكان لابد من تنظيم العمل الادارى ، والعمل على حسن توزيعه ، كما تعددت الدواوين فوجد ديوان الخراج ، وديوان الجند ، وديوان البريد ، وديوان النفقات ، وديوان النظر فى المظالم ، وديوان الشرطة ، وديوان العطاء والمنح ، ديوان الجهاد(٢٠) •

وازاء تعدد الوظائف فى الدولة الاسلامية ، وتعدد التخصصـــات والخبرات والمهارات المتطلبة فى شغل بعض الوظائف • فقد تعدد أسلوب اختيار الموظف فى الدولة الاسلامية ، فى عصر الخلفاء الراشدين ، تبعـــا للوظيفة التى يشغلها العامل • وسوف نتعرض فيما يلى للاســـاليب المختلفة لاختيار العاملين •

أولا : الاختيار على أساس الكفاءة والصلاحية :

من القواعد المقررة فى النظام الاسلامى ، وفى مجال تولية الوظائف هو التركيز على اتخاذ الصلاحية أساسا لهذه التولية • لذا وجب على كل من يدخل فى اختصاصه تعيين العمال ، أن يعين أصلح من يجده ، ويجب عليه البحث عن المستحقين للولايات من نوابه على الامصار من الامراء الذين هم نواب ذى السلطان ، والقضاة ، ومن أمراء الاجناد ، وقدامى

---

(٢٠) أبى الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى ــ الاحـــكام السلطانية ــ ص ١٩١ •

العساكر ، وولاة الاموال من الوزراء والكتاب والسعاة ، على الخراج والصدقات وغير ذلك من الاموال العامة التى للمسلمين ، وعلى كل واحد من هؤلاء أن يستنيب ويستعمل أصلح من يجده ، وينتهى ذلك الى أئمة الصلاة والمؤذنين والمقرئين والمعلمين وأمير الحاج ، والعيون ، وخزان الاموال ، وحراس العيون ، والحدادين الذين هم البوابون على الحصون والمدائن ونقباء العساكر الكبار والصغار ، وعرفاء القبائل والاسواق ، ورؤساء القرى الذين هم الدهاقين(٢١) .

وقد طبق عمر ـ رضى الله عنه ـ هذه القاعدة . ورجح الاصلح من الرجال ، فقد استعمل عمر بن عبد الله بن قيس على السواحل ، وعزل شرحبيل .

فقال له شرحبيل : أعن سخطة عزلتنى أمير المؤمنين ؟ قال : لا . انك لكما أحب ، ولكنى أريد استبدال رجلا أقوى من رجل !! قال شرحبيل: فاعذرنى فى الناس لا تدركنى هجنة(٢٢) فقام عمر فقال : « أيها الناس . انى والله ما عزلت شرحبيل عن سخطة ، ولكنى أردت رجلا أقوى من رجل »(٢٣) .

وهذا يدل على تخويل رئيس الدولة عزل كبار القادة الاداريين مع تبرئة ساحة المعزول ، اذا كان تغييره لمجرد البحث عن الاكثر كفاءة وصلاحية ، كما فعل عمر . أو لاى سبب آخر لا يمس أخلاق المعزول ، وهكذا حرص عمر على أن تكون تولية الوظائف على أساس الكفاية والصلاحية . حتى لا يكون العامل عرضة لخديعة أصحاب الهوى ـ أما

---

(٢١) ابن تيمية ـ السياسة الشرعية ـ ص ١٢ .

(٢٢) الهجنة من الكلام ما يعيب .

(٢٣) الطبرى : فى التاريخ ـ ٤/٦٥ . وراجع أيضا : ظافر القاسمى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٧٦ .

صاحب الكفاية والصلاحية الخبير ، فانه يعرف من النظرة السريعة معانى الالفاظ ، وما وراء تلك المعانى ، ولذلك ذكر القوم عاملا لعمر وقالوا : انه لا يعرف الشر ، فقال عمر لمخاطبه :

ويحك ! ذلك أدنى أن يقع فيه(٢٤) •

وفى سبيل اختيار عمر لافضل العمال ، الذين يتمتعون بالكفاءة والصلاحية ، كان يستشير أصحابه ، فيمن يسند اليه العمل ، فقد قال يوما لاصحابه أشيروا على ودلونى على رجل استعمله فى أمر قد دهمنى ، فقولوا ما عندكم • فانى أريد رجلا اذا كان فى القوم وليس أميرهم ، كأن كأنه أميرهم واذا كان أميرهم كان كأنه رجل منهم • فقالوا نرى لهذه الصفة الربيع ابن زياد الحارثى فنشير على أمير المؤمنين به • فأحضره وولاه • فوفق فى عمله • وقام فيه بما أربى على رجاء عمر فيه وزاد على عمله ، فشكر عمر من أشاروا عليه بولاية الربيع(٢٥) •

وقد نهى عمر — رضى الله عنه — عن الوساطة أو المجاملة فى تولى الوظائف العامة •

فقد قال — رضى الله عنه — « من استعمل رجلا لمودة أو قرابة لا يحمله على استعماله الا ذلك ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين • ومن استعمل رجلا فاجرا وهو يعلم أنه فاجر فهو مثله »(٢٦) •

كما حرص عمر — بجانب الكفاية والصلاحية — على اشتراط الكفاية العلمية لتولى الوظائف العامة • فقد جرى على ذلك فى تولية أمراء الجيوش •

---

(٢٤) الطبرى : فى التاريخ — ٤/٢١٤ •
ظافر القاسمى — المرجع السابق — ص ٤٨٢ •

(٢٥) د• سليمان الطماوى — عمر بن الخطاب — ص ٢٧٤ •

(٢٦) د• سليمان الطماوى — عمر بن الخطاب — ص ٢٧٥ •

قال الطبرى : « ان أمير المؤمنين ، كان اذا اجتمع اليه جيش من أهل الايمان ، أمر عليهم رجلا من أهل الفقه والعلم(٢٧) •

ثانيا ـ اختيار الموظفين عن طريق الاختبار :

رغم أن الخلفاء ا لراشدين كانوا يدققون فى البحث عند اختيارهم للعمال ويسعون الى اختيار أهل الكفاءة والصلاحية والخبرة ، فانهم رغم ذلك يلجأون الى أسلوب آخر من أساليب اختيار العمال ، وهو اختبار العامل قبل تعيينه • وذلك ضمانا لحسن تعيين العمال ، وألا يلى الوظيفة العامة الا أكثر الناس خبرة وصلاحية لشغل هذه الوظيفة • وذلك اسوة بما كان متبعا فى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم •

فكان الفاروق عمر ـ رضى الله عنه ـ عندما يختار عاملا يقوم باختباره ، فاذا اجتاز الاختبار بكفاءة ، ولاه العمل الذى أراده بعينه •

من ذلك أنه عندما أراد أن يولى كعب بن سور لوظيفة عامة •

فقد جاءت امرأة تشتكى زوجها ، فقالت يا أمير المؤمنين : ما رأيت رجلا قط أفضل من زوجى ، والله انه ليبيت ليله نائما ، ويظل نهاره صائما فى اليوم الحار ما يفطر ، فاستغفر لها وأثنى عليها •

وقال : مثلك أثنى الخير • قال : واستحيت المرأة • فقفلت راجعة ، فقال كعب : يا أمير المؤمنين : هلا أعديت المرأة على زوجها ، وقد جاءتك شاكية ؟ فقال عمر : وما شكت ؟ قال : شكت زوجها أشد الشكاية • قال : أو ذاك أرادت ؟ فقال : نعم : • قال : ردوا على المرأة ، فقال لها : لا بأس بالحق أن تقوليه ، ان هذا زعم أنك جئت تشكين زوجك أنه يجتنب فراشك؟ قالت : أجل ، انى امرأة شابه وانى أبتغى ما يبتغى النساء • فأرسل الى زوجها ، فجاءه ، فقال لكعب : اقضى بينهما • قال أمير المؤمنين أحق أن

---

(٢٧) ظافر القاسمى ـ المرجع السابق ـ ص ٤٧٩ •

يقضى بينهما ، قال عزمت عليك لتقضين بينهما ، فانك فهمت من أمرها ما لم أفهم • قال : فانى أرى كأنها عليها ثلاث نسوة هى رابعتهن ، فاقضى له بثلاثة أيام بلياليهن يتعبدن فيهن ، ولها يوم وليلة ، فقال عمر : والله ما رأيك الاول بأعجب من الآخر ، اذهب فأنت قاض على البصرة(٢٨) •

كما اختلف عمر بن الخطاب مع رجل من المسلمين على شراء فرس ، كان عمر يريد أن يشتريه ، فركب عمر الفرس ليجربه فعطب • فقال للرجل خذ فرسك • فقال الرجل : لا • قال اجعل بينى وبينك حكما • قال الرجل : شريح بن الحارث • فتحاكما اليه • فقال شريح : يا أمير المؤمنين خذ ما ابتعت أو رده كما أخذت • فقال عمر : وهل القضاء الا هكذا • سر الى الكوفة • فبعثه قاضيا عليها(٢٩) •

يتضح لنا أن عمر قد اختار كعب كما اختار شريح بعد اختبساره لهم • وتأكده من صلاحيتهم للوظائف التى أسندها اليهم ، واطمأنانه الى خبرتهم وعلمهم •

فالخلفاء الراشدون لم يولوا المناصب والولايات الا أهل الخبرة والعلم والكفاءة • وكانوا يطالبون عمالهم على الاقاليم : أن يتأكدوا من عمال الاقاليم الذين يعملون لهم ، حتى لا يقع ظلم منهم على الرعية •

رضاء العامل بالقيام بالعمل :

كان الخلفاء الراشدون لا يكرهون أحدا على القيام بعمل بدون رضاه فقد روى عن أبى هريرة أن عمر بن الخطاب ــ رضى الله عنهما ــ دعاه

---

(٢٨) د• ابراهيم عبد الحميد ــ نظام القضاء فى الاسلام ــ ص ٥١ •

(٢٩) أبى نعيم أحمد بن عبدالله الاصبهانى ــ حلية الاولياء وطبقات الأصفياء ــ المجلد الرابع ــ ص ١٣٠ • اعلام الموقعين ــ ١/٨٥ •

ليستعمله ، فأبى أن يعمل له • فقال : أتكره العمل وقد طلبه من كان خيرا منك ؟ قال : من ؟ قال : يوسف بن يعقوب ـ عليهما السلام • فقال أبو هريرة رضى الله عنه : يوسف نبى الله ابن نبى الله ، وأنا أبو هريرة بن أمية فأخشى ثلاثا واثنتين • فقال عمر ـ رضى الله عنه ـ : أفلا قلت خمسا ؟ قال : أخشى أن أقول بغير علم ، وأقضى بغير حكم ، وأن يضرب ظهرى ، وينتزع مالى ، ويشتم عرضى[٣٠] •

كما أراد عثمان بن عفان أن يستعمل ابن عمر ـ رضى الله عنهم ـ فقال له : اذهب فاقض بين الناس • قال : أو تعفينى يا أمير المؤمنين ؟ قال : لا ، عزمت عليك الا ذهبت فقضيت • قال : بالله فقد عاذ بمعاذ • قال : نعم • قال : فانى أعوذ بالله أن أكون قاضيا • قال وما يمنعك وقد كان أبوك يقضى ؟ قال : انى سمعت رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ يقول : من كان قاضيا ، فقضى بجهل كان من أهل النار ، ومن كان قاضيا عالما فقضى بحق ـ أو بعدل ـ سأل التقلب كفافا ، فما أرجو بعد هذا • فأعفاه عثمان • وقال : لا نجبرن أحدا •

وعلى ذلك فرضاء العامل بالعمل شرط أساسى للقيام به واسناده اليه • فلا يجوز تكليف العامل بما يكره من الاعمال • حتى يكون الرضاء بالقيام بأعباء الوظيفة كاملا من حيث توافر الشروط فى العامل وقبوله لها •

---

(٣٠) أبى نعيم أحمد بن عبدالله الاصبهانى ـ حلية الاولياء ـ المجلد الاول ـ ص ٣٨٠ •

محمد يوسف الكاندهلوى ـ حياة الصحابة ـ جـ٢ ـ ص ٥١ ـ ٥٢ •

المبحث الثالث

قرارات تعيين العمال فى عهد الخلفاء الراشدين

قرار تعيين الموظف هو عبارة عن تعبير الادارة عن ارادتها بقصد احداث أثر قانونى ، وهو اسباغ صفة الموظف على فرد من الافراد ، ولا بد للتعبير عن هذه الارادة من مظهر خارجى تتخذه الادارة للافصاح عن ارادتها الملزمة ، بقصد احداث هذا الاثر القانونى وقد تعبر جهة الادارة عن ارادتها فى شكل كتابى • وقد تعبر عن ارادتها فى شكل شفهى•

وفى عهد الخلفاء الراشدين — رضى الله عنهم — نجد العديد من الامثلة والشواهد التى لا حصر لها ، على أنهم كانوا يصدرون القرارات الادارية لتعيين عمال الدولة اما فى شكل كتابى واما فى شكل شفهى •

ومن أمثلة قرارات تعيين عمال الدولة فى شكل كتابى :

أن أول كتاب كتبه عمر بن الخطاب ، الى أبى عبيدة يوليه على جند خالد — رضى الله عنهم — : « أوصيك بتقوى الله الذى يبقى ويفنى ما سواه ، الذى هدانا من الضلالة ، وأخرجنا من الظلمات الى النور ، وقد استعملتك على جند خالد بن الوليد ، فقم بأمرهم الذى يحق عليك ،لا تقدم المسلمين الى هلكة رجاء غنيمة ، ولا تنزلهم منزلا قبل أن تستريده لهم ، وتعلم كيف مأتاه ، ولا تبعث سرية الا فى كثف من الناس ، واياك والقاء المسلمين فى الهلكة ، وقد أبلاك الله بى وأبلانى بك ، فغمض بصرك عن الدنيا واله قلبك عنها ، واياك أن تهلكك كما أهلكت من قبلك(٣١) •

هذا الكتاب يتضمن قرارا بتعيين أبى عبيدة بن الجراح قائدا للجيش• وعزل خالد بن الوليد من قيادة الجيش • ويتضمن التوجيهات التى يلتزم بها أبى عبيدة بن الجراح عند قيادته لجنود المسلمين •

---

(٣١) محمد يوسف الكاندهلوى — حياة الصحابة — جـ٢ — ص ١٠٩ — ١١٠ •

ومساءلته أمام الخليفة فى حالة عدم احترامه لهذه التوجيهات ومن أمثلة قرارات التعيين المكتوبة ، كتاب أمير المؤمنين على بن أبى طالب الى مالك بن الحارث الاشتر النخعى حين ولاه مصر ، وقد أوضح فيه أمير المؤمنين معالم التقوى وسياسة الملك • حيث ورد فيه : هذا ما أمر على أمير المؤمنين ، مالك بن الحارث الاشتر فى عهده اليه حين ولاه مصر : جباية خراجها ، وجهاد عدوها ، واستصلاح أهلها ، وعمارة بلادها ، وأمره بتقوى الله وايثار طاعته ، واتباع ما أمر به فى كتابه من فريضته وسنته ، التى لا يسعد أحد الا باتباعها ، ولا يشقى الا مع جحودها واضاعتها ، وأن ينصر الله تعالى بيده وقلبه ولسانه ، فانه جل اسمه قد تكفل بنصر من نصره ، واعزاز من أعزه ، وأمره أن يكسر من نفسه عند الشهوات ، ويزعها عند الجمحات ، فان النفس لامارة بالسوء الا ما رحم الله • الخ(٣٢) •

ومن أمثلة القرارات الشفهية لتعيين عمال الدولة • أن عمر بن الخطاب ارسل الى سعد بن أبى وقاص — رضى الله عنهما — فقدم عليه فأمره على حرب العراق ، وأوصاه فقال : « يا سعد سعد بنى وهيب الا يغرنك من الله أن قيل خال رسول الله — صلى الله عليه وسلم — وصاحب رسول الله ، فان الله — عزل وجل — لا يمحو السيء بالسيء ، ولكنه يمحو السيء بالحسن ، فان الله ليس بينه وبين أحد نسب الا طاعته ، فالناس شريفهم ووضيعهم فى ذات الله سواء ، الله ربهم وهم عباده ، يتفاضلون بالعافية ويدركون ما عنده بالطاعة ، فأنظر الامر الذى رأيت النبى — صلى الله عليه وسلم — منذ بعث الى أن فارقنا ، فالزمه فانه الامر • هذه عظتى اياك ، ان تركتها ورغبت عنها حبط عملك ، وكنت من الخاسرين »(٣٣) •

---

(٣٢) القلقشندى — مآثر الاناقة فى معالم الخلافة — ج٣ — ص ٦ وما يليها •

(٣٣) محمد يوسف الكاندهلوى — المرجع السابق — ص ١١٠

ومن أمثلة القرارات الشفوية أيضا : قرار تعيين عمر بن الخطاب لعتبة بن غزوان عاملا على البصرة ، اذ قال له « ياعتبة انى قد استعملتك على أرض الهند وهى حومة(٣٤) من حومة العدو ، وأرجو أن يكفيك الله ما حولها وأن يعينك عليها ... الخ »(٣٥) .

وكانت هذه القرارات الشفوية تصدر فى حضور رجـال الدولة المشهود لهم . حتى يعلم المسلمين أن العمل الذى يقوم به العامل بناء على تكليف من الخليفة .

المبحث الرابع
واجبات الموظفين فى عهد الخلفاء الراشدين

أثناء قيام العامل بأداء واجباته الوظيفية ، يكلف باحترام القوانين والالتزامات الاسلامية بتطبيقها مع الامانة فى عمله ، وعدم الخيانة أو أخذ الرشاوى ، أو الاعتداء على الرعية وكذلك عدم تجاوز العاملين حدود وظائفهم وتقصيرهم فى أداء الواجبات المتعلقة بها ، وسوء معاملة الموظفين لافراد الناس وترك العمل والامتناع عمدا عن تأدية الواجبات الوظيفية .

وقد كان الخلفاء الراشدون يصدرون الى عمالهم بصـفة دائمـة الاوامر والتوجيهات التى يلتزم بها عمالهم ، أثناء أدائهم لواجبـات وظيفتهم . والتى تعد القانون المثالى لارقى النظـم الاداريـة ، ومن الواجبات التى حددها القرآن الكريم ، والتزم بها رسول الله — صلى الله عليه وسلم — والخلفاء الراشدون بعده ، نجد :

---

(٣٤) حومة البحر والرمل والقتال وغيره معظمه أو أشد موضـع فيـه .

(٣٥) محمد يوسف الكاندهلوى — المرجع السابق — ص ١١١ .

أولا ـــ واجب الطاعة :

ذلك أن القرآن الكريم يقول « وأطيعوا الله وأطيعوا الرســول وأولى الامر منكم » • وعندما تولى أبو بكر الصديق ـــ رضى الله عنه ـــ الخلافة ، أوضح لولاته ولرعيته أن الطاعة واجبة عليهم فى حدود الشريعة الاسلامية • وبعيدة عما يغضب الله ، أى الطاعة فيما وافق الحق •

وذلك حين خطب فى الناس وقال أيها الناس : فانى قد وليت عليكم ولست بخيركم فان أحسنت فأعينونى ، وان أسأت فقومونى • الصدق أمانة ، والكذب خيانة ، والضعيف فيكم قوى عندى حتى أريح عليه حقه آن شاء الله تعالى • والقوى فيكم ضعيف عندى حتى آخذ الحق منه ان شاء الله تعالى • لا يدع قوم الجهاد فى سبيل الله الا ضربهم الله بالذل • ولا تشيع الفاحشة فى قوم قط ، الا عمهم الله بالبلاء • اطيعونى ما أطعت الله ورسوله ، فاذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم «(٣٦) •

ثانيا ـــ واجب المحافظة على أموال الدولة وعدم قبول الهدايا والرشوة :

فالمحافظة على أموال الدولة من الواجبات الاساسية فى الشريعة الاسلامية • فالعامل مسئول عن المحافظة على أموال الجهة التى يعمل بها وعدم تعريضها للتلف أو الاهمال أو الاستيلاء عليها أو استعمالهـــا لمصلحته الشخصية • ولقد تشدد الخلفاء الراشدون فى ذلك مـــع عمـــالهم •

فكان أبو بكر الصديق ـــ رضى الله عنه ـــ يوصى عمـــاله وهـــم ذاهبون الى الغزو : « بألا تخونوا ولا تغلوا » • وكان يحرق متاع الغال ويضربه(٣٧) •

---

(٣٦) أبى محمد عبد الملك بن هشام المعافرى ـــ السيرة النبوية ـــ جـ٤ ـــ ص ٤٩١ •

(٣٧) أبو داود ـــ كتاب الجهاد ـــ باب فى عقوبة الغال ـــ ٣ ـــ ١٥٨ •

كما كان عمر بن الخطاب ــ رضى الله عنه ــ يحافظ على أموال الدولة التى تحت يده أشد المحافظة .. فكان يرى أنه لا يحل له من هذا المال الا حلتان : حلة للشتاء ، وحلة للصيف . وقوت أهله كرجل من قريش ليس بأغناهم . وكان يلبس وهو خليفة جبة صوف ، مرقوعة بعضها بآدم ويطوف الاسواق على عاتقه الدرة يؤدب بها الناس .... الخ(٣٨) .

وبلغ من حرص عمر بن الخطاب على المال العام وهو أمير المؤمنين : أنه اذا احتاج الى مال ، أتى صاحب بيت المال فاستقرضه ووصف له عسل من بيت المال ، ليزيل به مرضه الذى اشتكى منه فقال : ان أذنتم لى بها أخذتها ، والا فهى حرام .

وكان يقول : والذى بعث محمدا بالحق ، لو أن جملا هلك ضياعا بشط الفرات خشيت أن يسأل الله عنه آل الخطاب (يعنى عمر)(٣٩) .

كما كان عمر بن الخطاب يحث عماله على المحافظة على أمــوال المسلمين التى تحت أيديهم . فكان اذا استعمل عاملا كتب له عهدا وأشهد عليه رهطا من المهاجرين والانصار ، واشترط عليه ألا يركب برزونا ، ولا يأكل نقيا ولا يلبس رقيقا(٤٠) .

ثالثا ــ المحافظة على هيبة الوظيفة :

فقد حرص الخلفاء الراشدون على أن يتجنب العامل كل ما من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها ــ وعليه أن يتفادى الافعال الشائنة التى تعيبه فتمسه فى عمله ، وأن يحرص على أن يستبرأ نفسه من مواطن الشبهات .

---

(٣٨) ابن كثير ــ البداية والنهاية ــ ٧ ــ ١٣٤ ــ ١٣٥ .

(٣٩) أبى جعفر محمد بن جرير الطبرى ــ تاريخ الطبرى ــ ٤ ــ ٢٠٥ ــ ٢٠٨ .

(٤٠) الطبرى ــ المرجع السابق ــ ٤ ــ ٢٠٤ ــ ٢٠٨ .

وعلى العامل عند توليه منصب من المناصب أن يجعل الدين قائده ، والحق رائده ، والعدل فى تصرفاته وأقواله ، والوفاء بوعوده لان الوعد حق حتى يحتفظ بهيبته بين المسلمين • ذلك أنه لو لوث سمعته بارتكاب ما أمر الله بالبعد عنه أو بفعل ما نهى الله عنه • فانه يكون غير جدير بهذا المنصب ، بل ويضع نفسه موضع المساءلة •

ومن التطبيقات العملية الاسلامية فى هذا المجال : أن أمين المؤمنين عمر بن الخطاب رضى الله عنه • كان قد ولى على البصرة المغيرة • ولكن هذا الامير أتى بتصرف يقدح فى عدالته ، ولا يتفق مع كرامة وظيفته وهو أنه كان يختلف الى امرأة تدعى « أم جميل » من بنى هلال كان لها زوج ••• هلك من قبل ••• وكان يدخل عليها • فغضب لذلك أهل البصرة • وذهبوا وكشفوا الستر الذى كان يغطى المغيرة وتلك المرأة • فاشتكوا الى عمر ابن الخطاب ، الا أنهم اختلفوا فى روايتهم • فلم يقم عليه عمر الحد ، واكتفى بعزله وتعيين أبو موسى الاشعرى بدلا منه ، لانه وضع نفسه موضع الشبهات(٤١) •

رابعا ــ التفرغ لاداء واجبات الوظيفــة :

الاصل أن يتفرغ العامل لاداء واجبات وظيفته ويكرس وقته وجهده لاعمال وظيفته • وذلك لضمان بعد العامل عن مواطن الشبهات وكل مـــا من شأنه أن يثار حول سلوكه من استغلال لنفوذه الوظيفى •

ولذلك فان الخلفاء الراشدين حفاظا منهم على هيبة وسمعة الوظيفة العامة ، وبعدا لها عن مواطن الشبهات قد حظروا على شاغليها الاشتغال بأى أعمال أخرى قد تتعارض مع واجبات الوظيفة التى أسندت اليهم •

---

(٤١) الطبرى ــ تاريخ الرسل والملوك ــ جـ٤ ــ ص ٦٩ ــ ٧٠ •

ومن ذلك على سبيل المثال : أنه لما استخلف أبو بكر وكان رجلا تاجرا حمل أبرادا ونزل الى السوق يبيعها • فلقيه عمر ، فقال له : ما هذا يا أبا بكر ؟ لقد وليت أمور المسلمين • قال أبو بكر : ومن أين أطعم عيالى ؟ قال عمر : اذهب الى أبى عبيدة يفرض لك • ففرض أبو عبيدة عطاء واحد من المهاجرين ليس بخيرهم ، ولا أوكسهم(٤٢) •

وقد كتب عمر بن الخطاب رضى الله عنه الى عماله : أن تجارة الامير فى امارته خسارة(٤٣) •

وعلى ذلك فان العامل ما دام قد حبس نفسه لصالح المسلمين ، فيجب أ نيكون راضيا بما قسمه الله له من الرزق ، وعلى ذلك فان الامام أو الخليفة ، يأخذ من قضاته وعماله ما وجد فى أيديهم زائدا على ما ارتزقوه من بيت المال ويحصى ما عند العامل عند ولايته ، ويأخذ ما اكتسبه زائدا على رزقه ، وقدر أن هذا المكتسب انما اكتسبه بجاه الوظيفة •

وقد قاسم عمر بن الخطاب ــ رضى الله عنه ــ ولاته وشاطرهم ، كأبى موسى الاشعرى ، وأبى هريرة ، وغيرهما ، وانما فعل ذلك لما أشكل عليه مقدار ما اكتسبوه من القضاء والعمالة ، وقد كان عمر ــ رضى الله عنه ــ اذا ولى أحدا أحصى ماله لينظر ما يزيد ، ولذا شاطر العمال أموالهم

---

(٤٢) ظافر القاسمى ــ نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ الاسلامى ــ ص ٣٥٦ •

وأنظر أيضا : عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسى ــ المغنى ــ جـ٩ ــ ص ٣٧ •

مرعى بن يوسف الحنبلى ــ غاية المنتهى فى الجمع بين الاقناع والمنتهى ــ جـ٣ ــ ص ٤٣٩ •

(٤٣) البيهقى ــ السنن الكبرى ــ كتاب آداب القاضى ــ باب ما يكره للقاضى من الشراء والبيع ••• الخ ــ ١٠/١٠٧ •

حيث كثرت ، وعجز عن تمييز ما زادوه بعد الولاية[٤٤] •

والحكمة من منع العمال من الاتجار ، هو ما يخشى من استغلال النفوذ للتأثير على البائعين ، فيحابونه أو يتسامحون معه طمعا في نفوذه •

المبحث الخامس

مراقبة العمال في عهد الخلفاء الراشدين

مع اتساع أطراف الدولة الاسلامية ، زاد عدد عمال الدولة في التخصصات المختلفة ، وذلك لمجابهة الاحتياجات المختلفة للمسلمين ، ومع تنوع العمال واختلاف تخصصاتهم تعددت النظم التي تحكم كل طائفة من هؤلاء العمال •

ولذلك لجأ الخلفاء الراشدون ــ رضي الله عنهم ــ الى متابعة تصرفات العمال المختلفة ، في مختلف الامصار ومراقبة أعمالهم ، وذلك للتأكد من سلامة تصرفاتهم ، وذلك بتقصي أخبار هؤلاء العمال ومحاسبتهم في كل صغيرة وكبيرة ، وتوجيه النصح اليهم اذا ظهرت أخطاء منهم • وذلك لضمان قيام هؤلاء العمال بالمهام الوظيفية المسندة اليهم بأمانة واخلاص ، وغرس الثقة والامان في نفوس المسلمين •

ومراقبة الموظفين بدأت منذ الصدر الاول للخلفاء الراشدين ، حيث قام بها أبو بكر ــ رضي الله عنه ــ بنفسه • فقد حج ، فلما دخل مكة قال : هل من أحد يشتكي ظلامه ؟ فما أتاه أحد فأثنى الناس على واليهم ، وكان الوالي عتاب بن أسيد[٤٥] •

---

(٤٤) ابن القيم ــ الطرق الحكمية ــ ص ١٦ •
أبي عبدالله محمد المغربي الحطاب ــ مواهب الجليل ــ دار الفكر ــ جـ٦ ــ ص ١٢١ •

(٤٥) ظافر القاسمي ــ نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الاسلامي ــ ص ٥٠٢ •

وكان عمر بن الخطاب يراقب بنفسه العمال للتأكد من تصرفاتهم وكيفية أدائهم للاعمال ، فاذا وجدهم على ما يجب أن تكون عليه العمالة ، من حسن معاملة الناس ، واقامة العدل بينهم ، تركهم ، وان وجدهم قد خالفوه حاسبهم أشد المحاسبة ، وراجعهم فيما هم فيه . كما كانت له عيون تأتيه بأخبار هؤلاء العمال .

كما كان يرسل من يحاسب العمال ويحقق معهم . ونعرض لبعض أمثلة لحسابه لولاته وعماله :

١ — روى الطبرى أن بعض الافراد قد شكا سعد بن أبى وقاص، ولم يشغلهم ما دهم المسلمين .

وكان ممن نهض الجراح بن سنان الاسدى فى نفر ، فقال عمر : ان الدليل على ما عندكم من الشر ، نهوضكم فى هذا الامر ، وقد استعد لكم من استعدوا ، وايم الله ، لا يمنعنى ذلك من النظر فيما لديكم ، وان نزلوا بكم .

فبعث عمر — رضى الله عنه — محمد بن مسلمة[٤٦] ، ليحقق فى تلك الاتهامات ، وأعداء المسلمين من الفرس يجتمعون فى نهاوند لمعركة فاصلة مع العرب .

ولم يجر التحقيق سرا — بل كان محمد بن مسلمة — يطوف ومعه سعد على مساجد أهل الكوفة — لا يتعرض على مسجد فيسألهم عن سعد الا قالوا خيرا[٤٧] ولم يقتصر فى التحقيق على أناس معينين اختارهم،

---

(٤٦) كان محمد بن مسلمة هو الذى يقتص آثار من شكى زمان عمـــــر .

ظافر القاسمى — المرجع السابق — ص ٥٠٣ .

(٤٧) الطبرى — المرجع السابق — جـ٣ — ص ١٢١ .

د. سليمان الطماوى — المرجع السابق — ص ٢٧٩ — ٢٨٠ .

وانما كان يسأل الناس كافة ، والتحقيق يتم مع القائد العام لجيوش المسلمين فى العراق ، ورغم عسر الموقف العسكرى الذى كان قائما بين المسلمين وأعدائهم .

وفى النهاية خرج محمد بن مسلمة وسعد بن أبى وقاص ، والشاكين الى عمر ، حتى قدموا عليه ، فأخبره الخبر ، فقال يا سعد ، ويحك كيف تصلى قال : أطيل الاولين ، وأحذف الاخريين ؟ فقال عمر ، هكذا الظن بك . ثم قال له : لولا الاحتياط لكان سبيلهم بيننا ، أى أن عمر حقق من قبيل الاحتياط ، مع اعتقاده ببراءة سعد وافتراء القوم عليه(٤٨) .

وقد يعمد الخليفة الى التحقيق بنفسه ، كما فعل عمر ، فقد قام بالتحقيق مع أبى موسى الاشعرى ، فقد اتهمه أحد الاعراب تهما منها أنه قال : انتقى ستين غلاما من أبناء الدهاقين لنفسه . وله جارية تدعى عقيلة ، تغذى جفنه ، وتعشى جفنة ، وليس منا رجل يقدر على ذلك ، وله قفيزان ، وله خاتمان ، وفوض الى زياد بن أبى سفيان — وكان زياد يلى أمور البصرة — وأجاز الحطيئة بألف ... فكتب عمر كل ما قال .

فبعث الى أبى موسى ، فلما قدم حجبه أياما ، ثم دعا به ، ودعا الاعرابى ، ودفع اليه بالكتاب . فقال : اقرأ ما كتبت . فقرأ وبدأ يفند ما وجه اليه :

بالنسبة للستين غلاما . قال : أبو موسى أنه علم أن لهم فداء كبيرا . ففداهم . وأخذ الفدية فقسمها بين المسلمين .

وأما ع ن القفيزين(٤٩) فأحدهما لاهل الوالى . والثانى للمسلمين يأخذون به أرزاقهم .

---

(٤٨) د. سليمان الطماوى — المرجع السابق — ص ٢٨٠ .

(٤٩) القفيز — مكيال . ومن الارض قدر مئة وأربعين ذراعا .

وأما عن تفويض زياد فقد برره أبو موسى ، بأن له رأيا ونبلا ، فأسند اليه عمله .

وقال أنه أجاز الحطيئة حتى يسد فمه بماله فلا يشتمه الا أنه لم يقدم عذرا مقبولا بالنسبة لجاريته عقيلة .

فرده الخليفة الى عمله . وقال له : اذا قدمت فأرسل زيادا وعقيلة . ففعـــل .

فلما حضر زياد الى عمر بن الخطاب سأله عن الفرائض والسنن والقرآن ، فوجده فقيها ، كما ثبت له حسن تصرفه . فرده الى أبى موسى . وأمر أمراء البصرة أن يشربوا برأيه .

وحبس الجارية فى المدينـــة .

وقال عمر — رضى الله عنه — فى الشاكى — ويدعى ضبة العنزى ! ألا ان ضبة العنزى ، غضب على أبى موسى ، فصدق عليه وكذب . فأفسد كذبه صدقه ، فاياكم والكذب ، فان الكذب يهدى الى النار(٥٠) .

لقد طبق أبو بكر الصديق — رضى الله عنه — نظام مراقبة العمال والولاة الذى دعت الحاجة اليه وان كان عمر — رضى الله عنه — قـــد توسع فى هذا النظام لاتساع الدولة الاسلامية وزيادة عمالها . وسار الحكم الاسلامى من بعده على سنته فلم تخل حكومة اسلامية على مدى العصور من نظام مراقبة العمال .

كما كان على بن أبى طالب رغم كثرة مشاغله فى أمـــور الحرب واستغراقها وقت على كله وجهده ، يقسم وقته بين شئون الحرب ، وشئون السياسة ، وشئون الدين .

---

(٥٠) الطبرى — المرجع السابق — جـ٤ — ص ١٨٥ .
ظافر القاسمى — المرجع السابق — ص ٢٨٠ — ٢٨١ .
د. سليمان الطماوى — المرجع السابق — ص ٥٠٤ — ٥٠٦ .

وكان يرسل الارصاد والرقباء ليظهروا على سيرة العمال ، ويرفعوا منها اليه ما يجب أن يرفعوه ، وكان هؤلاء الارصاد والرقباء يستخفى بعضهم بمهمتهم ، ويظهر بها بعضهم[٥١] •

المبحث السادس

نظام تأديب الموظفين فى عهد الخلفاء الراشدين

مهما تحرى الخلفاء فى اتخاذ الاحتياطات اللازمة فى اختيار العمال فانه سيكون من بينهم من هو غير كفء ، أو تنقصه النزاهة ، وربما يقع من بعضهم تصرفات وأعمال لا تتفق مع ما ينبغى أن يكون لمنصب الوظيفة العامة من كرامة ، ولا مع ما يجب أن يكون عليه الموظف العام من بعد عن الشبهات • ولذلك اهتم الخلفاء الراشدون — فى سبيل وقاية المجتمع من آثار التعارض فى الرغبات والشهوات — بوضع قواعد لتأديب العاملين وسؤالهم عن أخطائهم حسب ظروف كل عمل من الاعمال •

م نذلك :

١ — العزل من الوظيفة :

يطبق تدبير العزل من الوظيفة على الاعمال التى يرتكبها الاشخاص الذين يتولون أعمالا تقتضيها المصلحة العامة كالوالى والقاضى وغيرهم •

والمقصود من العزل من الوظيفة ، تنحية الشخص وابعاده عن وظفيته ، وحرمانه من مرتبه تبعا لذلك ، اذا كان يقوم بهذا العمل بمقابل ، وأما اذا كان يقوم بعمله مجانا • فانه يحرم من كافة التسهيلات الممنوحة له •

---

(٥١) د• طه حسين — الفتنة الكبرى — على وبنوه — جـ٢ — ص ١٤٧ •

والوظائف العامة ، تعتمد على ثقة ولى الامر فى الاشخاص الذين يوليهم هذه الوظائف ، فان كانوا على طريق الاستقامة ، فالنفع فى ذلك يعود على عامة الناس ، وان ألحقوا الجور والظلم بالرعية ، كارتكابهم جرائم الرشوة ، أو اذا أخذوا من أموال بيت المال ما لا حق لهم فيه ، ونحو ذلك ، فان هذا الضرر يكون عاما أيضا •

فالعزل من الوظيفة عقوبة لمن يرتكب جرائم تتعلق بالمال العام أو بأمن الدولة ، وهذا لعدم صلاحيتهم لما نصبوا عليه من عمل • الامر الذى يذهب الثقة به ، وقد يكون منع القاضى عن النظر فى الخصومة المعروضة عليه بمنزلة العزل •

ومن الامثلة على عزل الخلفاء لبعض عمالهم :

أن الوليد بن عقبة عامل عثمان على الكوفة ، قداتهم بأنه شرب الخمر ، ويشهد عليه شاهدان بأنه كان يقيئها ، فقال عثمان : ما يقىء الخمر الا شاربها ، فبعث اليه ، فلما دخل على عثمان حلف له الوليد بأنه لم يشربها ، واتهم الوليد الشهود بالكذب • فقال له عثمان :

— نقيم الحدود ، ويبوء شاهد الزور بالنار ، فاصبر يا أخى •

وفى رواية أن عثمان قال :

— انما نعمل بما ينتهى الينا ، فمن ظلم فالله ولى انتقامه ، ومن ظلم فالله ولى جزائه :

ثم أمر سعيد بن العاص فجلده ، وعزله عثمان(٥٢) •

---

(٥٢) الامام علاء الدين أبى الحسن على بن خليل الطرابلسى — معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الاحكام — المطبعة الميمنية — بمصر سنة ١٣١٠هـ — ص ٣٧ وجاء به « أنه لا يتعرض الامير للقاضى ان كان مأمونا فى أحكامه عدلا فى أحواله بصيرا بقضائه وان كان القاضى عنده متهما فى أحكامه أو غير عدل فى حاله أو جاهلا بقضائه فليعزله ويول غيره » •

وقد يقع العزل استنادا الى شبهة الوقوع فى محرم ، سدا للذريعة ، كالذى كان من أمر النعمان ابن عدى ، عامل عمر على ميسان ، من أرض البصرة ، حيث قال أبياتا من الشعر ، وهى :

ألا هـل أتى الحسـناء أن حليلهـا
بميسـان يسقى فى زجـاج وحنتم(٢)
اذا شـئت غنتنى دهـاقين(٣) قرية
ورقاصة تجذو(٤) على كل منسـم(٥)
فان كنت ندمـانى فبالاكبر اسـقنى
ولا تسـقنى بالاصـغر المتثـلم
لعـل أمـير المـؤمنين يسـوؤه
تنادمنـا فى الجوسـق(٦) المتهدم

فلما بلغت أبياته عمر قال : نعم والله ، ان ذلك يسوؤنى ، فمن لقيه فليخبره أنى قد عزلته ، وعزله .

فلما قدم عليه اعتذر اليه وقال :

والله يا أمير المؤمنين ، ما صنعت شيئا مما بلغك أنى قلته قط ، ولكنى كنت امرءا شاعرا ، وجدت فضلا من قول ، فقلت فيما يقول الشـعراء .

فقال له عمر : وايم الله لا تعمل لى على عمل ما بقيت وقد قلت ما قلت .

---

(٢) الحنتم : جراد مدهنة بخضرة تضرب الى الحمرة .

(٣) جمع دهقان وهو العارف بأمور القرية . (٤) تجذو : تبرك على ركبتها . (٥) يريد بالمنسم : طرف قدمها . (٦) الجوسق : البنيان العالى .

وفى رواية أن عمر كتب اليه بعد البسمله :

« حم ، تنزيل الكتاب من الله العزيز العليم ، غافر الذنب ، وقابل التوب ، لا اله الا هو » أما بعد ، فقد بلغنى قولك : لعل أمير المؤمنين يسوؤه ، وايم الله لقد ساءنى ذلك ، وقد عزلتك »(٥٣) .

كما قد يعزل عمال الادارة نتيجة لقيامهم بتصرفات ادارية غير سليمة توضح عدم مقدرة العامل وصلاحيته للعمل ، من ذلك أن عمر بن الخطاب عزل عمار بن ياسر عن الكوفة ، وذلك بعد أن شكاه أهلها وقالوا : « هو والله غير كاف ولا مجز ، ولا عالم بالسياسة » . فأجرى عمر معه تحقيقا جاء فيه برواية الطبرى(٥٤) :

« قال سعد بن مسعود : والله ما يدرى علام استعملته !

ــ فقال عمر : علام استعملتك يا عمار ؟

ــ قال : على الحيرة وأرضها ، وقد سمعت بالحيرة تجارا تختلف اليها .

ــ قال : وعلى أى شىء ؟

ــ قال : على بابل وأرضها .

ــ قال : قد سمعت بذكرها فى القرآن .

ــ قالوا : قد أخبرناك أنه لا يدرى علام بعثته .

ــ فعزله عنهم ، ثم دعاه بعد ذلك . فقال : أساءك حين عزلتك ؟

ــ فقال : والله ما فرحت به حين بعثتنى ، ولقد ساءنى حين عزلتنى .

---

(٥٣) العميد د. سليمان الطماوى ــ عمر بن الخطاب ــ ص ٢٨٤ .

(٥٤) الطبرى ــ تاريخ الرسل والملوك ــ جـ٣ ــ ص ١٦٤ .
ظافر القاسمى ــ نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ الاسلامى ــ ص ٥١٨ .

ـــ فقال عمر : لقد علمت ما أنت بصاحب عمل » •

ومنها أن[٥٥] أهل ايذج والاكراد كفروا أيام عثمان ، وكان أبو موسى واليه على البصرة فنادى فى الناس وحضهم وندبهم ، وذكر من فضل الجهاد فى الرجلة[٥٦] ، فلما كان يوم خرج ، أخرج ثقله[٥٧] من قصره على أربعين بغلا ، فتعلقوا بعنانه ، وقالوا : اجملنا على بعض هذه الفضول، وأرغب من الرجله فيما رغبتنا فيه ، فقنع[٥٨] القوم حتى تركوا دابته ومضى ، فأتوا عثمان فاستعفوه منه ، وقالوا •

ـــ ما كل ما نعلم نحب أن نقوله ، فأبدلنا به

ـــ فقال : من تحبون ؟

ـــ فقال أحدهم : فى كل أحد عوض من هذا العبد الذى قد أكل أرضنا ، وأحيا أمر الجاهلية فينا •••

فعزله » •

٢ ـــ تخفيض الوضيفة :

لا شك أن العزل من الوظيفة هو أخطر القرارات التأديبية التى توقع على العامل • ولكن هناك عقوبة ادارية أخرى خطيرة وقاسية وهى تخفيض وظيفة العامل أى انزال درجته الوظيفية واسناد أعمال أخرى أقل فى الاهمية والاختصاصات اليه • فقد روى ابن الجوزى فى سيرة عمر أن عمر قد هدد بها ، ولم يستعملها •

فقد كان عمر ـــ رضى الله عنه ـــ جالسا مع أصحابه ، فمر به رجل فقال : ويلك يا عمر من النار • واشتكى عامله على مصر • فأرسل فى

---

(٥٥) الطبرى ـــ المرجع السابق ـــ جـ٤ ـــ ص ٢٦٥ •

(٥٦) أن يسير المرء راجلا غير راكب •

(٥٧) المتاع •

(٥٨) ضربهم بسوطه •

استدعاءه وتأكد تابعوه من صدق الشكوى فلما حضر الى عمر قال له :

استعملتك ، وشرطت عليك شروطا ، فتركت ما أمرت به وانتهكت ما نهيتك عنـــه •

« أما والله لاعاقبنك عقوبة أبلغ اليك فيها • أئتونى بدراعة من كساء ، وعصا وثلاثمائة شاة من شاه الصدقة • فقال : البس هذه الدراعة، فقد رأيت أباك ، وهذه خير من دراعته ، وهذه خير من عصاه ، اذهب بهذه الشياه ، فارعها فى مكان كذا وكذا ــ وذلك فى يوم صائف ــ واعلم أن آل عمر لم تصب من شاه الصدقة ومن ألبانها ولحومها شيئا • ثم قال : أفهمت ما قلت لك ؟ وردد عليه الكلام ثلاثا • فلما كان فى الثالثة ضرب العامل بنفسه الارض بين يديـــه ، وقال : ما أستطيع ذلك ! فان شئت فاضرب عنقى • قال له عمر : فان رددتك فأى رجل تكون ؟ قال : لا ترى الا ما تحب • فرده فكان خير عامل •

ولا شك أن تخفيض الوظيفة من وال الى راع لشياه الصدقة عقوبة تأديبية بالغة(٥٩) •

ومن أشهر محاكمات العمال على الاطلاق وتخفيض وظيفتهم محاكمة خالد بن الوليد سيف الله المسلول ، الذى لم يهزم فى جاهلية ولا فى اسلام، فقد بلغ عمر بن الخطاب أن خالد بن الوليد أعطى للاشعث بن قيس عشرة آلاف درهم •

فكتب الخليفة الى أبى عبيدة بن الجراح حاكم الشام أن يستقدم خالد من امارته وأن يعقله بعمامته ، وأن ينزع عنه قلنسوته ، ثم يسأله على ملأ من الناس ، أأجاز الا شعث بن قيس من مال أم من اصابة أصابها • فان زعم أنها من اصابة فقد أقر بخيانته ، وان رغم أنها من ماله فقد أسرف وأمره أن يعزله على كل حال ، وأن يضم اليه عمله •

---

(٥٩) ابن الجوزى ــ سيرة عمر ــ ص ٨٨ •
ظافر القاسمى ــ المرجع السابق ــ ص ٥١٣ •

فاستدعى أبو عبيدة حاله ، وترك لرسول أمير المؤمنين تنفيذ باقى الاوامر ، وجمع الناس فى المسجد ، وسأل البريد خالدا عن مصدر المال الذى أجاز به الاشعث بن قيس • وأخذ خالد بالسؤال فلزم الصمت ، وتكرر السؤال ، وتكرر الصمت ، وأبو عبيدة جالس على المنبر لا يقول شيئا ، حينئذ قام بلال فقال : ان أمير المؤمنين أمر أن تعقل بعمامتك ، وأن تنزع عنك قلنسوتك حتى تجيب عما تسأل الان عنه • وزادت بخالد الدهشة فلم يخرج عن صمته • هنالك تناول بلال قلنسوته ، ولم يديه وراء ظهره ، وعقله بعمامته ، وقال « ما تقول » ؟! أمن مالك أم من اصابة ؟! « فقال خالد بل من مالى » حينئذ ضج المسلمون فرحا ، وقام بلال باطلاق يدى خالد ، وأعاد قلنسوته ثم عممه بيده ، وقال : « نسمع ونطيع لولاتنا ، ونفخم ونخدم موالينا ! » •

ولكن أبا عبيدة لم ير أن يفاجىء خالدا بقرار العزل ، وأدرك الخليفة تردد أبى عبيدة ، فأرسل يستقدم خالدا الى المدينة ، ويعلمه بقرار عزله(٦٠) •

وهكذا فان قرار عمر بن الخطاب بعزل خالد بن الوليد من وظيفته كقائد لجنود المسلمين الى جندى يعمل تحت امرة أبى عبيدة الجراح • ولم تشفع أعمال خالد بن الوليد له(٦١) ، فقد حوكم عند خطأه كأى عامل آخر من عمال الدولة الاسلامية •

---

(٦٠) د• سليمان الطماوى ــ عمر بن الخطاب ــ ص ٢٨٥ ــ ٢٨٦ •

(٦١) أذاع عمر بن الخطاب بيانا على الامصار بعد ذلك قال فيه « انى لم أعزل خالدا عن سخطه ولا خيانة ، ولكن الناس فتنوا به ، فخفت أن يوكلوا اليه ، ويبتلوا به ، فأحببت أن يعلموا أن الله هو الصانع ، وألا يكونوا بعرضى فتنة » •

د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٨٨ •

٣ ـ مصادرة الاموال :

ومن العقوبات التأديبية التى طبقت على العاملين الذين كلفوا لاداء خدمة عامة فاستغلوا وضعهم الوظيفى فى سبيل تكوين ثروات وانماءها هو مصادرة أموالهم التى جمعوها مستغلين بذلك وضعهم الوظيفى •

ومن التطبيقات العملية لهذا الجزاء أن عمر رضى الله عنه استعمل عتبة بن أبى سفيان على كنانة ، فقدم معه بمال • فقال ما هذا يا عتبة ؟ قال : مال خرجت به وتجرت فيه • قال : ومالك تخرج المال معك على هذا الوجه ؟ فصيره فى بيت المال(٦٢) •

لقد كان عمر يحاسب عماله الذين كانوا يستغلون وضعهم الوظيفى خاصة من أثرى منهم بغير حق •

٤ ـ المشاطرة فى الاموال :

كان عمر اذا بعث عاملا كتب ماله(٦٣) فاذا عاد العامل ،قارن عمر بين الاموال التى أثبتها لديه قبل تكليف العامل بالولاية وبين الاموال الشخصية التى حملها العامل معه بعد عودته • فاذا وجد زيادة قاسمه ، ورد النصف الى بيت المال • وفى رواية للطبرى أن خالد بن الوليد لم ينج من مقاسمة عمر له فى ماله ، على ما لخالد من بلاء فى سبيل الاسلام •

ومما رواه الطبرى ، أن عمر كان كلما مر بخالد قال :

ـ يا خالد ! اخرج مال الله •

ـ فيقول : والله ما عندى من مال •

ـ فلما أكثر عليه عمر ، قال له خالد :

---

(٦٢) الطبرى ـ المرجع السابق ـ جـ٤ ـ ص ٢٢٠ •

(٦٣) د• سليمان الطماوى ـ المرجع السابق ـ جـ٣ ـ ص ٤٣٧ •

ـ يا أمير المؤمنين ! ما قيمة ما أصبت فى سلطانكم ؟ أربعين ألف درهم •

ـ فقال يا عمر : قد آخذت ذلك منك بأربعين آلف درهم •

ـ قال : هو لك •

ـ قال : أخذته •

ـ ولم يكن لخالد مال الا عدة ورقيق ، فحسب ذلك ، فبلغت قيمته ثمانين ألف درهم ، فناصفه عمر ذلك ، فأعطاه أربعين ألف درهم وأخـذ المـال •

ـ فقيل له : يا أمير المؤمنين ! لو رددت على خالد ماله •

ـ فقال : انما أنا تاجر للمسلمين ، والله لا أرده عليه أبدا •

٥ ـ الضرب ـ الجلد :

من الامور التأديبية التى اتخذها ولاة الامر ، الضرب والجلد ومن ذلك أن أبا موسى الاشعرى كتب الى عمر : من أبو موسى الى عمر(٦٤) • فكتب عمر الى أبو موسى الأشعرى ، اذا أتاك كتابى هذا فاضرب كتابك سوطا • فأراد عمر أن يوقع على هذا العامل عقوبة تأديبية نتيجة خطأته فى العمل والغيرة على اللغة العربية الفصحى ، والخوف من فشو اللحن، وامتداد ذلك الى القرآن الكريم ، وكانت بصيرة عمر نافذة فى هـذا الموضـوع •

كما أن التحقيق مع عمرو بن العاص بخصوص عدوان ابنه على أحد المصريين ، يوضح عدالة عمر وصرامته فى محاسبة عماله ، فقد أجرى محمد بن عمرو بن العاص فرسا ، وأجرى أحد المصريين فرسه ، فلمـا

(٦٤) وقع فى هذه العبارة خطـأ نحـوى •

سبقت فرس المصرى فرس ابن عمرو غضب ابن عمرو ، وانهال على المصرى بسوطه وهو يقول : « خذها وأنا ابن الاكرمين » ولم ينصف عمرو المصرى، بل حبسه خشية أن يبلغ ما فعله الى مسامع عمر • ولكن المصرى تمكن من الهرب ، وتظلم لدى الخليفـــة • فأحضر عمرا وابنه ، وناول المصرى عصاه ، وقال اضرب بها ابن الاكرمين • فضربه المصرى حتى أثخنه وعمر يستزيده ، ويقول : اضرب ابن الاكرمين • ثم التفت عمر الى المصرى ، وقال له « اجعلها على صلعة عمرو ، فوالله ما ضربك الا بفضل سلطانه » • فقال المصرى : يا أمير المؤمنين ، قد ضربت من ضربنى ! فقال له الخليفة : أما والله لو ضربته ما حلنا بينك وبينه حتى تكون أنت الذى تدعه » •

ثم التفت الى عمرو وقال له « يا عمرو متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارا » • وقال للمصرى : انصرف راشدا فان رابك ريب فاكتب الى »(٦٥) •

٦ ــ التأنيب :

من الجزاءات التأديبية التى توقع على العاملين ، التـأنيب ومن التطبيقات العملية لذلك أنه عقب احدى غزوات المسلمين أرسل سلمة بن قيس حلية من الغنائم التى غنمها المسلمون هدية الى عمر بن الخطاب مع رجل من قومه ، فلما رأى عمر ــ رضى الله عنه ــ ذلك غضب ووثب جاعلا يده فى خاصرته ثم قال ــ وكان يأكل ــ لا أشبع الله بطن عمر ــ ونادى على خادمه برفأ وأمره أن يلوى عنق هذا الرسول •

ثم قال له موبخا : أما والله لئن تفرق المسلمون فى مشايتهم قبل أن يقسم هذا فيهم لافعلن بك وبصاحبك الفاقرة (أى الداهية) • فكان ذلك تأديبا له ولصاحبه على هذا العمل(٦٦) •

---

(٦٥) د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٨٢ ــ ٢٨٣ •

(٦٦) الطبرى ــ تاريخ الرسل والملوك ــ ٤ ــ ١٨٧ ــ ١٨٩ •

المبحث السابع

انتهاء الحياة الوظيفية

اذا كان للخليفة أن يعين العامل ويكلفه بأداء الواجبات الوظيفية ، فان للعامل الحق فى طلب انهاء حياته الوظيفية وطلب اعفائه من العمل • ويروى الطبرى أنه(٦٧) :

« لما أحرز عتبة بن غزوان الاهواز ، وأوطأ فارس ، استأذن عمر بن الخطاب فى الحج ، فأذن له ، فلما قضى حجه استعفاه ، فأبى أن يعفيه ، وعزم عليه ليرجعن الى عمله ، فدعا الله ثم انصرف ، فمات فى بطن نخله ••• » •

فالاستقالة حق من حقوق الموظف ، قد يقبلها الخليفة ، وقد يرفضها حسب المصلحة العامة للدولة ، وفى هذه الحالة فان للخليفة أن يقنع العامل بالبقاء فى عمله والعدول عن الاستقالة طالما كان ذلك لمصلحة المسلمين • والاستقالة كانت نتيجة الخوف من الله ، والتقوى والورع التى يريد العامل أن يحتفظ بها طوال حياته • ومما ذكره الطبرى فى هذا الشأن ، أن النعمان وسويد ابنا مقرن • أرادا الاستقالة من الاعمال التى كلفهما بهما عمر بن الخطاب • قال(٦٨) :

« عمل لعمر على ما سقى الفرات ودجلة ، النعمان وسويد ابنا مقرن، فاستعفيا ، وقالا : اعفنا من عمل يتغـول ويتزين لنـا بزى الموسمة فأعفاهما » •

---

(٦٧) الطبرى ــ المرجع السابق ــ جـ٣ ــ ص ٨٢ •

(٦٨) الطبرى ــ المرجع السابق ــ جـ٣ ــ ص ١٣٩ •

الباب الثانى

الوظيفة العامة فى النظم الوضعية الحديثة

تزايدت أهمية الوظيفة العامة وأهمية شاغليها وهم الموظفون العموميون ، وذلك نتيجة زيادة تدخل الدولة فى حياة الأفراد الاقتصادية والاجتماعية ، فى العصر الحديث ـ وما استتبعه ذلك من أنه لم تعد مهمة االدولة مقصورة على ممارسة وظائف الدفاع الخارجى وتحقيق الامن الداخلى والعدالة بين الناس والمرافق الاساسية التى لا غنى للدولة عنها ولا يمكن أن يستساغ أن يتولاها النشاط الفردى كسك العملة مثلا والبريد والنقد وما الى ذلك من ضروريات الدولة ـ وانما يمتد نشاط الدولة الى كافة أوجه نشاط الحياة وهو ما يعرف بمذهب التدخل ـ ذلك التدخل الذى اقتضته ظروف المدينة الصناعية الحديثة التى ظهرت معها قوى اقتصادية هائلة لا راد لها ولا مانع اياها من البطش بالضعفاء الا بتدخل الدولة ـ كما ظهرت مشروعات لا يمكن لسبب أو لآخر أن تتولاها فى العصر الحديث جهة غير الدولة مثل المشروعات التى تجاوز موازنتها طاقة النشاط الفردى حيث لا يمكن أن تنجح الا اذا استعملت وسائل القانون العام •

ونتيجة لذلك التدخل تضاعف عدد الموظفين العموميين وزادت أهميتهم •

ولا تقتصر أهمية الموظفين على عددهم الضخم حيث أصبحوا يمثلون نسبة كبيرة من مجموع الامة ، بل تبرز أهمية الموظف العام ـ باعتباره ممثلا للدولة ـ اذا نظرنا الى المسئوليات الواسعة النطاق التى يضطلع

بها ، فالموظف العام يشارك فى رسم وتنفيذ الخطة العامة للدولة ، ووضع معايير الصحة والسلامة بالنسبة للاغذية والادوية والسيارات والطائرات بجانب اختبار منتجات الافراد للتأكد من مطابقتها للمواصفات القياسية • ولقد وضعت الاجراءات الحكومية لتحمى حقوق ومصالح المواطنين •

ويختلف الموظفون العموميون بوصفهم عمال الدولة ، فى نشاطاتهم العامة ، فبعضهم مهتم بواجبات روتينية سبق أن حددتها بدقة السلطة التشريعية ، والبعض الاخر منخرط فى جهود خلاقة ، يساعدون فى دفع التقدم الاجتماعى الى الامام عن طريق كتابة مسودات مشروعات القوانين الجديدة ، بجانب تنفيذ البرامج الجديدة ، هذا بالاضافة الى الرقابة الخارجية لنشاط الافراد • والادارة فى جميع الدول لا تساوى الا ما يساويه الموظف العام الذى يمثلها ويتصرف باسمها(٦٩) •

المبحث الاول

تعريف الموظف العام فى النظم الوضعية

رغم خطورة تدخل الادارة العامة — ممثلة فى الشخص الآدمى المعبر عن ارادتها — فى مصالح الافراد فان التشريعات المختلفة فى كثير من الدول لم تعرف الوظيفة العامة تعريفا جامعا مانعا يعول عليه فى تحديد حقوق وواجبات شاغليها • واذا كانت بعض التشريعات تتعرض لتعريف الوظيفة العامة فى مفهومها فان ذلك لا يعدو أن يكون محاولة لتحديد نطاق سريانها من حيث الاشخاص الذين تحكمهم ولا يعنى أن من عداهم لا يعتبرون موظفين عموميين فى مفهوم القوانين الاخرى •

ولقد استخدمت التشريعات المتعاقبة والخاصة بالموظفين العموميين

---

(٦٩) العميد د• سليمان الطماوى — الوجيز فى القانون الادارى — ١٩٧٣ — ص ٤٥٦ •

فى مصر اصطلاحات عديدة فى هذا الصدد ، منها المستخدم والموظف والمستخدمين الخارجين عن الهيئة ، والوظائف الاميرية ومستخدمى الحكومة ، والمستخدم الملكى ، والموظفين المربوطة ماهياتهم فى ميزانية الحكومة العمومية .... الخ(٧٠) .

وقد عرف القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ الخاص بالانتخابات ، الوظيفة العامة بأنها : كل وظيفة يتناول أصحابها مرتبا من الدولة — وحين صدر القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ بانتخاب أعضاء مجالس الادارات أخذ بالتعريف السابق مع سد بعض نواحى النقص فيه باضافة وظائف العمد والمشايخ ، اذ أن شاغليها كانوا — فى هذه الآونة — لا يتناولون مرتبا من الاموال العمومية(٧١) .

ولم يورد القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة التعريف الشامل للوظيفة العامة بل اكتفى بأن اعتبر موظفا فى تطبيق أحكامه « كل من يعين فى احدى الوظائف الداخلة فى الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر ملكى أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من أى هيئة أخرى تملك سلطة التعيين .

وحذا حذوه قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فنص فى المادة الثانية منه على أن « يعتبر عاملا فى تطبيق أحكام

---

(٧٠) الاستاذ المستشار — محمد حامد الجمل — الموظف العام فقها وقضاء — الجزء الاول — النظرية العامة للموظف العام — طبعة ثانية — ١٩٦٩ — ص ١٤ .

(٧١) أورد القانون ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن عضوية مجلس الامة ، تعريفا للوظيفة العامة فى المادة (٢٣) حيث قال « وتعتبر وظيفة عامة . فى حكم هذا القانون كل عمل يستحق صاحبه مرتبا أو مكافأة دورية من الاموال العامة . ويدخل فى ذلك كل موظفى ومستخدمى المجالس الممثلة للوحدات الادارية . وكل موظفى وزارة الاوقاف ومستخدميها وكذلك العمد والمشايخ .

هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة .

وقد سار القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على هذا الوضع .

ثم جاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فسار على نفس المسلك ، اذ نص فى مادته الاولى على ما يلى :

« يعمل فى المسائل المتعلة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالاحكام الواردة بهذا القانون ، وتسرى أحكامه على :

١ ـ العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والاجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى .

٢ ـ العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم .

ولا تسرى هذه الاحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين أو القرارات .

ويعتبر عاملا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة .

وهكذا يتضح مما سبق استعراضه من التشريعات فى مصر والمتعلقة بالوظيفة العامة (والموظف العام) أنه لم يرد بها تعريفا تشريعيا يحدد ماهية كل منهم على غرار التشريع المقارن(٧٢) .

وحسنا فعلت هذه التشريعات اذ أن مدلول الوظيفة العامة يختلف بحسب الزاوية التى يهدف المشرع الى تنظيمها وبحسب النطاق الذى يراد لسريان بعض التشريعات وقد يضيق أو يتسع بحسب هذه النظرة وهذا النطاق ولا يجوز الاعتماد على تعريف تشريعى اذ أن التعريفات ليست من عمل المشرع(٧٣) .

---

(٧٢) Plantey : La fonction publique. Paris, 1971, P. 19.

(٧٣) شفيق امام ـ نظام العاملين ـ قضاء وفتوى ـ ص ١٤ .

وقد اتفق أغلب الفقهاء فى مصر[٧٤] • على أن الموظف العام هو « كل شخص يعهد اليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام » •

فى حين نجد أن جانب آخر من الفقهاء يرى أن الموظف العام « كل شخص يسهم فى عمل مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الادارية بأسلوب الاستغلال المباشر ، على أن تكون مساهمته فى ذلك العمل عن طريق اسناد مشروع للوظيفة ينطوى على قرار بالتعيين من السلطة الادارية المختصة »[٧٥] •

ويركز الفقه الفرنسى الحديث فى تعريفه للموظف العام على انتماء الموظف الى تدرج ادارى يجعله حائزا لدرجة فى هذا التدرج •

ومن هذه التعريفات نجد أن :

دويز ودیبيير يعرفان الموظف أنه « الذى يساهم فى ادارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر وفقا لتولية صحيحة تتجسد فى قرار فردى أو جماعى من السلطة العامة ، تولية يقبلها صاحب الشأن ويوضح

---

(٧٤) د• سليمان الطماوى فى مؤلفاته العديدة منها — مبادىء القانون الادارى — المصرى والمقارن — ١٩٥٦ — ص ٢٠٦ • الوجيز فى القانون الادارى — ١٩٧٩ ص ٤٧٧ •

د• عبد الفتاح حسن — التأديب فى الوظيفة العامة — ١٩٦٤ •

د• فؤاد العطار — القانون الادارى — الطبعة الثالثة — ص ٤٣٦ — ٤٣٧ •

د• محمود حلمى — نظام العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام جا — ١٩٧٤ ص ٨ وما بعدها •

(٧٥) د• محمد حسنين عبد العال — الوظيفة العامة — ١٩٧٤ — ص ١١ •

بمقتضاها فى وظيفة دائمة يتضمنها كادر ادارى منظم(٧٦) •

هذا ويرى بلانتى ، دى لوبادير أن الموظف العام هو العامل الذى يتقلد وظيفة دائمة فى كادر ادارة عامة ، أو مرفق عام(٧٧) •

ويعرف القضاء الادارى الفرنسى الموظف العام بأنه « الشخص الذى يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عـــام »(٧٨) •

ولقد استقر القضاء الادارى فى مصر فى أحكامه القديمة والحديثة على السواء على أن عامل الادارة هو « الشخص الذى يعهد اليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخـــاص القانون العـــام الاخرى ، عن طريق شغله منصبا يدخـــل فى التنظيم الادارى لذلك المرفـــق(٧٩) •

---

(٧٦) Paul Duez, Guy Debeyre : Traité de Droit Administratif. Librairie Dalloz, P. 641.

(٧٧) Allain Plantey : Traité Pratique de la Fonction Publique. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, ed., 1963, P. 23.

André De Laubadère : Traité Elémentaire de Droit Administratif. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, P. 21.

(٧٨) André de Laubadère : Traité Elémentaire de Droit Administratif. Tome, 2, 1970, P. 20.

(٧٩) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٦ أبريل سنة ١٩٥٧ (س ٢ ص ٨٣٢) ، وحكمها فى ٩ نوفمبر سنة ١٩٥٧ (س ٣ ص ١٨) •

ومن أحكامها المفصلة أيضا فى هذا الموضوع الحكم الصادر فى ٥ مايو سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٧٩٣) •

وكذلك الحكم الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٦٩ فى القضية رقم ٩٨٣ (س ١٤ ص ٧١٩) • وأيضا حكمها الصادر فى ١٣ ديسمبر ١٩٧٠ (س ١٦ ص ٥٥) •

وأيا كان الخلاف بين الفقهاء وفى تعريف الموظف العام • فانه يكاد ينعقد اجماع كل من الفقه والقضاء على توافر عناصر أساسية ينبغى مراعاتها لتحقق صفة الموظف العام وهى :

١ — تولية العامل وظيفة دائمة يشغلها بصفة دائمة •

٢ — أن يكون العمل الدائم فى خدمة مرفق عام

٣ — أن يدار المرفق العام بمعرفة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الاخرى •

ونستعرض فيما يلى العناصر السابقة على النحو التالى :

أولا — تولية العامل وظيفة دائمة يشغلها بصفة دائمة :

يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يستقر فى عمل دائم • وأن ينقطع لخدمة المرفق بمعنى ألا تـكون الخدمة التى يؤديها العامل عملا عرضيا لا يدخل فى الخدمات الاساسية التى يؤديها المرفق ، أو التى تؤدى فيه بصفة مستمرة • كذلك يجب أن يتحقق فى شغل العامـل للوظيفـة الاستقرار • وهكذا فان عنصر الدائمية ينصب على دعامتين :

(ا) الدعامة الاولى : يلزم أن تكون الوظيفة التى يشغلها العامل دائمة ، بصرف النظر عن شاغلها • وتعتبر الوظيفة دائمة اذا كانت داخلة فى نظام المرفق ، مرتبة فى سلمه الوظيفى ، مقررة بصفة دائمة ، وأن يكون عملها من الاعمال التى يشملها السير المنتظم المطرد للمرفق ، فالمناط فى دائمية الوظيفة التى تضفى بدورها صفة الدائمية على الموظف هو بحسب وضعها الوارد فى الميزانية فى سلك الدرجات الداخلة فى الهيئة[٨٠] •

=

وكانت محكمة القضاء الادارى المصرية قد استقرت على نفس ما انتهت اليه المحكمة الادارية العليا ومن أمثلة الاحكام الصادر فى هـذا الشأن س ٧ ص ٦١١ فى ١٩٥٣/٣/٨ •

(٨٠) أستاذنا العميد د• سليمان الطماوى — الوجيز فى القانون الادارى — ١٩٧٩ — ص ٤٧٧ •

ومن الجائز أن يكون لبعض الوظائف نظام قانونى خاص بها دون أن يفقدها وصف الدائمية ، وذلك كما هو متبع بالنسبة لوظائف الخبراء المحلفين فى مصلحة القطن ، فهم لا يعينون فى درجات ، وانما يعينـــون بعقود ويتقاضون مكافآت سنوية تدفع لهم شهريـــا ، ومـــع ذلك فان وظائفهم دائمة وعملهم أساسى فى مصلحة القطن لا يتصور الاستغنـــاء عنه فى أى وقت(٨١) •

وهذا الشرط رددته المـــادة الاولى لقانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ وأمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ واللوائح المكملة له فى فرنسا(٨٢) كما توافرت على تأكيده أحكام القضاء الفرنسى قديمها وحديثها(٨٣) •

ويتحقق القضاء فى فرنسا مما اذا كانت الوظيفة هى حقيقة ، عنصرا فى مرفق عام يتمتع بالدوام والاستمرار والتنظيم •

ومن أمثلة ذلك : مكتبة احدى الوزارات أو مرفق مبانى الدولة(٨٤) •

---

(٨١) د• محمود حلمى — نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام — ص ١٣ •

أقرت محكمة القضاء الادارى الصفة الدائمة لوظائف الخبراء المحلفين واعتبرتهم موظفين عموميين فى حكمها الصادر بتاريخ ١٧ ابريل سنة ١٩٥٤ فى القضية رقم ١٥٦ لسنة ٨ ق •

(٨٢) قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ وضع نظام عام لموظفى الدولة فى فرنسا ، ثم صدر أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ واللوائح المكملة له وألغى تشريع سنة ١٩٤٦ ويعد التنظيم العام المطبق على شئون الوظيفة •

(٨٣) مجلس الدولة ١٩٠٥/٣/٣٥ ، قضية Vauthron المجموعة ص ٣٠٨ ، ١٩٠٧/٢/١٥ قضية Moulie ، المجموعة ص ١٦٠ •

(٨٤) مجلس الدولة ١٩٤٩/١١/٢٣ قضية Ministère de l'Education National المجموعة ص ٥٠١ ، د• عبد الحميد كمال حشيش دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى — النهضة العربية — ١٩٧٧ — ص ١٧١ •

كما أن الموظفون الذين يشغلون وظائف دائمة بمقتضى عقود محددة المدة اعتبرهم الفقه والقضاء الفرنسى موظفون عموميون تتوافر فيهم الشروط التى أقرها الفقه والقضاء الفرنسى فى هذا الشأن . وهم فى نظر القضاء الادارى فى مصر يعتبرون أيضا موظفون عموميون ، وفوق ذلك يعتبرون فى علاقتهم بالدولة فى مركز تنظيمى أو لائحى شأنهم فى ذلك شأن الموظفين العموميين المعينين بقرارات ادارية باختلاف بعض الاحكام(٨٥) .

والدوام لا ينصرف الى كيفية أداء الموظف لعمله ، فتلك مسألة تنظمها القوانين واللوائح فقد يكون العمل يوميا ، أو بضع أيام فى الأسبوع أو بضع شهور فى السنة ، وذلك حسب طبيعة العمل ، ولكن المعول عليه هو دوام الخدمة فى مجموعها(٨٦) ، فالشغل الدائم لوظيفة لا يعنى أن يكون ذلك لكل الوقت à temps complet (٨٧) .

(ب) الدعامة الثانية : فيشترط دائمية قيام العامل بالعمل بصفة مستقرة ودائمة .

وعلى ذلك فالعاملون الذين يقومون بالعمل بصفة عارضة فى زمن محدد ثم تنتهى علاقتهم بالمرفق العام بمجرد اتمام العمل المطلوب ، كالاعمال التى يقوم بها مقاول الاشغال الذى يعهد اليه باقامة بناء معين لازم للمرفق ،

---

(٨٥) د. فؤاد مهنا — مبادىء وأحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية — ص ٥١٥ — ٥١٦ .

(٨٦) د. سليمان الطماوى — مبادىء القانون الادارى — الكتاب الثانى — نظرية المرفق العام وعمال الادارة — ١٩٧٩ — ص ٢٥٤ .

(٨٧) د. عبد الحميد كمال حشيش — المرجع السابق — ص ١٧٢ . وأنظر أيضا مجلس الدولة الفرنسى فى قضية
Chambre des metiers de deux sévères
فى ٢٠/١/١٩٦٧ . والمنشور بمجلة
Actuaité Juridique — Droit Administratif
سنة ١٩٦٧ ، ص ٣٥٨ .

أو أداء اصلاحات فيه أو الخبير الذى عهد اليه بعمل فنى أو قانونى مؤقت وتنتهى صلتـــه بالمرفق بمجرد اتمامه لهـــذا العمل • لا يعتـــبر موظف عام(٨٨) •

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا شرط الدوام فى الوظيفة واستبعاد الاشخاص الذين تستخدمهم الدولة بصفة عارضة من عداد الموظفين العامين ومن قبيل ذلك حكم المحكمة الادارية العليا الذى قضى بأن الموظف العام الذى يخضع للقواعد اللائحية يتعين أن تكون علاقته بالحكومة لهـــا صفة الاستمرار والدوام فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر، ومن ثم فالعلاقة العارضة تعتبر عقد عمل يندرج فى نطاق القانون الخاص كالعلاقة التى تربطها بقـــارىء القرآن قبل صـــلاة الجمعـــة من كل اسبوع »(٨٩) •

ثانيا ــ الخدمة فى مرفق عام :

المرفق العـــام هو كل مشروع تتولاه الهيئات العامة أو الاشخاص العامة (الدولة ، المحافظة ، المدينة ، القرية ، •• الخ) مباشرة •

فيلزم مساهمة العامل فى عامل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بأسلوب الاستغلال المباشر • (ويلحق بها الهيئات والمؤسسات العامة) •

ويترتب على هذا الشرط ، أن عمال المرافق العامة التى تدار بأسلوب الالتزام أو غيره من الطرق غير المباشرة ، كمشروعات الاقتصاد المختلط لا يعتبرون موظفين عموميين(٩٠) •

---

(٨٨) د• محمود حلمى ــ المرجع السابق ــ ص ١٣ ــ ١٤ •

(٨٩) حكم المحكمة العليا فى ٢٦ يناير سنة ١٩٥٧ ــ مجموعة المبادىء ــ السنة الاولى ــ ص ٣٨٠ •

(٩٠) د• محمد حسنين عبد العال ــ الوظيفة العامة ــ ص ١١ •

ومما ينبغى ملاحظته أن المشرع الفرنسى قد حدد فى المادة الأولى من قانونى سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٥٩ مجال انطباق نظام الوظيفة بالعاملين فى الادارات المركزية للدولة والمرافق الخارجية التابعة لها والمؤسسات العامة الخاصة بها • كما استبعدت المادة نفسها من نطاق تطبيق القانون مرافق القضاء العادى والجيش والمرافق والمؤسسات العامة الخاصة بالدولة ذات الطابع الصناعى أو التجارى •

أما قضاء مجلس الدولة الفرنسى فقد مر فى هذا الشأن بمرحلتين :

ففى البداية اعتبر الافراد الذين يشغلون الوظائف الادارية أو الوظائف العليا فى هذه المرافق من الموظفين العموميين مثل المهندسين والعاملين الاداريين والمحاسبين من ناحية ، أما ما عداهم من العمال فهم اجراء يخضعون للقانون الخاص[٩١] • الا أن مجلس الدولة قد اتجه فى تطوره الحديث نحو تضييق وظائف الادارة ، بحيث أصبحت تتضمن فقط الموظف « المكلف بادارة مجموع مرافق المؤسسة » وبعبارة أخرى الشخص الذى يشغل أعلى وظيفة فى السلك الوظيفى للمشروع • وبذلك انحصرت وظائف الادارة فى وظيفة واحدة •

وبالنسبة لوظائف المحاسبة فقد انكمشت بدورها فى منصب مدير المحاسبة بشرط أن تتوافر فيه صفة المحاسب العام وفقا لمرسوم ٩ أغسطس سنة ١٩٥٣[٩٢] •

أما قضاء مجلس الدولة المصرى فيقوم على أساس رفضه لتلك التفرقة اذ يقول فى حكمه الصادر فى ٨ مارس سنة ١٩٥٣ « أن الاصل فى موظفى

---

(٩١) د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٣٣١ ، ٤٧٨ •

(٩٢) د• عبد الحميد حشيش ــ المرجع السابق ــ ص ١٨٣ ــ ١٨٤ •

المؤسسات العامة أنهم موظفون عموميون تربطهم بالمؤسسات العــامة علاقة تنظيمية •

« ولا تعول المحكمة على ما ذهب اليه بعض رجال الفقه فى هــذا الصدد من تفرقة بين طائفتين من موظفى المرافق والمؤسسات العــامة الاقتصادية •

الاولى : طائفة الموظفين ذوى المناصب الرئيسية •

والاخرى : تضم عدا هؤلاء من صغار الموظفين •

اذ يضفون على الاولى دون الثانية صفة الموظفين العموميين ، وذلك لان هذه التفرقة لا تقوم على أساس عملى ، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين •

وقد (قضت المحــكمة الادارية العليا) باعتبار المرشد فى هيئة قناة السويس موظفا عاما تأسيسا على أن هيئة قناة السويس هــى هيئــة مستقلة ، وتقوم على ادارة مرفق المرور بالقناة الذى هو مرفق عــام قومى من مرافق الدولة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وبسلطة ادارية هى قسط من اختصاصات السلطة العامة مع قدر من الاستقلال فى مباشرة شئونها •

ومن ثم • فان موظفيها يعتبرون موظفين عموميين بحكم تبعيتهم لمؤسسة عامة تقوم على مرفق من مرافق الدولة • وان كانوا مستقلين فى ذلك عن موظفى الدولة ، وتسرى عليهم تبعا لذلك الاحكام والانظمة المقررة بالنسبة لموظفى الادارة الحكومية فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى قانون التأميم أو اللوائح التى توضع لهم خاصة •

كما قضت محكمة القضاء الادارى باعتبار العمد والمشــايخ من الموظفين العموميين بحكم أن وظائفهم عامل أساسى فى النظام الادارى للقرية ، اذ يسهمان بقسط كبير فى الامن فيها وتسـيير مصالحهـــا العمومية[٩٣] •

---

(٩٣) القضية رقم ٤٦ س ١ ق مجموعة السنة الاولى ص ٤٠٧ •

وتأسيسا على ما تقدم فانه يشترط وجود مرفق عام يساهم الموظف فى تسييره ، فلا يتصور وجود موظف عام دون قيام مرفق عام[٩٤] .

وعلى ذلك اذا اقتصر دور المجلس البلدى على تخصيص مكافأة سنوية للقابلة التى تقيم فى دائرته فلا ينشىء ذلك مرفقا عاما ، وقد حكم مجلس الدولة الفرنسى نتيجة لذلك أن القابلة لا تعد فى هذه الحالة موظفة عامة[٩٥] .

كما يجب أن يكون المرفق العام وطنيا ، فيخرج من طائفة الموظفين الاشخاص الذين يعملون ـ ولو بصفة دائمة ـ فى منظمة دولية[٩٦] .

ثالثا ـ أن يدار المرفق العام بمعرفة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الاخرى :

فالدولة فى ادارتها المرافق العامة ، انما تتنوع أساليبها فى هذه الادارة بحسب طبيعة المرفق والطريقة التى تلائمه ، فقد تديره بواسطة الادارة الحكومية المركزية وفروعها التنفيذية ، وقد تدير الدولة بعض مرافقها بواسطة الاشخاص الادارية العامة ذات الميزانيات المستقلة أو الملحقة فيعتبر العاملون بتلك المرافق موظفين عموميين[٩٧] .

وينسحب هذا أيضا على موظفى المرافق التى تديرها الدولة ممثلة فى سلطاتها الثلاث :

---

(٩٤) د. عبد الحميد حشيش ـ المرجع السابق ـ ص ١٧٧ .

(٩٥) مجلس الدولة ـ ١٩٠٠/٦/١ ـ قضية Moreau المجموعة ص ٣٨٣ .

(٩٦) د. عبدالحميد حشيش ـ المرجع السابق ـ ص ١٧٧ .

(٩٧) شفيق امام ـ المرجع السابق ـ ص ٧٨ ـ ٧٩ .

التشريعية والتنفيذية والقضائية .

وفى داخل السلطة التنفيذية ، ينصرف هذا المعنى على عمالها الذين يعملون فى مختلف الوزارات والمصالح التابعة لها ، وكذلك عمال الهيئات اللامركزية الاقليمية ، كمجالس المحافظات ومجالس المدن ومجالس الاحياء ومجالس القرى .

كما يندرج تحت هذا المعنى أيضا عمال الهيئات اللامركزية المصلحية، سواء كانت ادارية كالهيئات العامة أو اقتصادية كالوحدات الاقتصادية التابعة لها(٩٨) .

هذه هى العناصر الثلاث التى يلزم توافرها لتحقق صفة الموظف العام ، الذى يخضع للاحكام والنظم المقررة فى القوانين واللوائح التى تنظم الوظيفة العامة . مع ملاحظة أن يكون تقلد الشخص لوظيفته قد تم بطريقة صحيحة ومشروعة . وتتم التولية عادة بقرار يصدر من السلطة العامة بارادتها المنفردة وهو ما يسمى بالتعيين . ولكن لا يتعارض مع صفة الموظف العام أن يتولى وظيفته بطريق الانتخاب(٩٩) .

كما يشترط أن يكون شغل العامل لوظيفته برضـــاه . وعلى ذلك فالمجندون ، وهم لم يدخلوا الخدمة باختيارهم ، والمكلفين وأعضـــاء المجالس الاقليمية والبلدية المنتخبين ، لا يعتبرون من الموظفين العموميين .

والملاحظ أنه منذ أربع عشر قرنا سما الاسلام بالعامل ورفعه الى أعلى الدرجات . أيا كان هذا العامل ، فالخلفاء والوزراء والولاة الذين يعملون على تدبير الامور فى الحياة واستقامتها ، والقضاة الذين يحماون

---

(٩٨) د. فؤاد العطار ـــ القانون الادارى ـــ الطبعة الثالثة ـــ ص ٤٤٠ .

(٩٩) Les Agents des Personnes Publiques et les Salaries en Droit Français. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1960, P. 32.

عبء اقامة العدل فيها ، والقواد والجنود الذين يدافعون عن أراضى الدولة الاسلامية ، ورجال العلم الذين ينشرون العلوم والمعارف ليثقفوا الشعوب وينيروا طريقها ، ويعملون على الرقى بهذه الشعوب ، وموظفوا المصالح الحكومية المختلفة ، كل هؤلاء اعتبرهم الاسلام من عمال الدولة .

ولذلك فقد اتسع مدلول العامل فى الاسلام ليشمل كل من يشغل وظيفة عامة أو يؤدى خدمة عامة يحتاج اليها المجتمع ســواء كانت من الوظائف العليا أو من الوظائف الدنيا .

أما فى النظم الوضعية . فنلاحظ أن المشرع الوضعى كان يميز بين الموظف والمستخدم والعامل والظهورات وبين المستخدمين داخل الهيئة والمستخدمين خارج الهيئة . وكان لكل منهم نظام قانونى ومزايا ومعاملة خاصة تغاير الاخرين . الى أن صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فلم يميز بين موظف ومستخدم وعامل حرصا منه على تكافؤ الفرص ، والقضاء على الفروق التى تستند الى غير العمل ، والكفاية الذاتية ، بل ان المشرع زيادة فى تدعيم منطق الضمان ، قد أزال التفرقة بين الوظائف الدائمــة والمؤقتة كقاعدة عامة .

وعلى ذلك فالعامل (كاداة للحكومة ، وكخادم للامة ، وكموظف يتقاضى رزقا من الدولة) ينطبق عليه فى نظر الاسلام وصف موظف عام ، ويكون ملتزما بأداء الواجبات المفروضة عليه نحو المجتمع ، ويعمل لتحقيق الصالح العام . وهذا ما تحاول القوانين الوضعية فى العصر الحديث أن تسعى الى تحقيقه .

المبحث الثانى

طبيعة رابطة الوظيفة العامة

يتضمن هذا المبحث الاجابة على تساؤل هام ما هى نوعية العلاقة التى تجمع بين العامل والدولة ؟

تسجل مؤلفات القانون العام اختلافات كثيرة فى ذلك :

(ا) ففى البداية اتجه الفقه مؤيدا بأحكام القضاء الى أن الموظف فى وضع تعاقدى .

(ب) ثم تحول الرأى بعد ذلك الى تكييف علاقة العاملين بالدولة على اعتبارها علاقة تحكمها القوانين واللوائح .

وذلك ما سوف نعرض له على النحو التالى :

أولا : النظرية التعاقدية :

١ ــ العلاقة بين العامل والدولة علاقة تعاقدية فى نطاق القانون الخاص :

كان القانون المدنى يطغى على معظم موضوعات القانون الادارى ، ولذلك اتجه الفقه فى بداية الامر ، متأثرا بالنظريات المدنية ، الى تكييف العلاقة بين العامل والدولة على أنها من روابط القانون الخاص ، ومن هنا اعتبر العامل فى مركز تعاقدى فى علاقته مع الادارة .

وكان هذا العقد يوصف بأنه عقد وكالة اذا كان العمل المنوط بالعامل عملا قانونيا ، ويوصف بأنه عقد اجارة اذا كان العامل يقوم بعمل مادى ، كما وصفته بعض أحكام القضاء بأنه عقد من العقود غير المسماة(٩٩) .

هذه الفكرة القديمة التى وقع أصحابها تحت تأثير فقه القانون الخاص ما لبثت أن تطورت تطورا من شأنه أن يخلع على روابط الوظيفة العامة ثوب القانون العام .

٢ ــ العلاقة بين العامل والدولة علاقة تعاقدية فى نطاق القانون العـــام :

حاول بعض الكتاب التمييز بين نوعين من الموظفين : موظفى السلطة Fonctionnaires d'autorité وموظفى الادارة Fonctionnaires de gestion

---

Perriquet : Les contrats de l'Etat. 1. ed. 1884, P. 220.

مشار اليه بكتاب د. عبد الحميد حشيش ــ المرجع السابق ــ ص ٤٣ .

وكانت هذه التفرقة انعكاسا للمعيار الذى كان متبعا فى ذلك الوقت فى تحديد اختصاص القضاء الأدارى ، والقائم على التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الادارة • فموظفوا السلطة لا يمكن اعتبار صلتهم بالدولة صلة تعاقدية ، وانما يستمدون وضعهم من القانون مباشرة ، أى أن وضعهم قانونى يخضع القانون العام • أما موظفو الادارة فهم فقط الذين يرتبطون بالدولة بواسطة عقدية مثل سائر الاجراء فى القانون الخاص(١٠٠) •

وقد وجه النقد الى النظرية العقدية ، ذلك أنه سرعان ما تبين أن هذه النظرية لا يمكن قبولها ، اذ العناصر الشكلية والموضوعية للعقد غير متوافرة فى هذه العلاقة •

(أ) فمن الناحية الشكلية : تتم عقود القانون المدنى بايجاب وقبول من الطرفين عقب مفاوضات ومناقشات تجرى بينهما ، ومثل هذه المناقشات لا وجود لها فى تعيين الموظفين العموميين ، ذلك أن تعيين الموظف يتم وينتج آثاره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف •

(ب) من الناحية الموضوعية : فالرابطة التعاقدية فى ظل القانون الخاص يحكمها مبدأ أساسى هو مبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » ولايمكن تعديل شىء منه الا برضاء الطرفين •

وعليه فانه لا يمكن للسلطة العامة المساس بمركز العامل الا بموافقته كما أنه يمكن فسخ العقد من جانب العامل فى الاحوال التى يجيزها القانون •

وتتعارض هذه المبادىء مع مبدأ سير المرافق العامة باستمرار واضطراد ومبدأ مرونتها وقابليتها للتعديل فى أى وقت •

---

(١٠٠) د• عبد الحميد حشيش ــ المرجع السابق ــ ص ٤٥ •

هــذا فضلا عما ينبغــى على هــذه الفكرة من أن تكون الوظيفــة العامة موضوعا للاستغلال والمساومة ، الامر الذى يترتب عليه مساس خطير بالصالح العام(١٠١) •

(ج) اذا قام الموظف بنوعين من الاعمال : أعمال سلطة وأعمــال ادارة ، فهل يعتبر من موظفى السلطة أو من موظفى الادارة •

(د) تقسيم الموظفين الى موظفى السلطة وموظفى الادارة ، تجافى هذه التفرقة روح القانون الادارى الفرنسى ، لان اختصاصات السلطة لا تظهر الا فى القرارات الواجبة النفاذ فى مواجهة المحكومين ، ولا تبدو فى الادارة والتسيير الفنى للمرافق العامة(١٠٢) •

(هـ) أن حقوق والتزامات كل من الادارة والموظف غير محدودة ولا مجمعة فى كراسة الاشتراطات تعرض على طرفى العقد وقت التعيين •

وذلك رغم أن الحقوق والالتزامات الناشئة عن الوظيفة العــامة موزعة ومحددة فى عدد من القوانين واللوائح ، الا أنها غير موضوعة فى صيغة عقد يعرض على الشخص الذى يرغب فى العمل أو شغل الوظيفة •

ثانيا ــ النظرية اللائحية :

LA THEORIE STATUTAIRE

تتجه هذه النظرية الى تكييف علاقة العاملين بالدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام ، التى تقوم على ادارة المرافق العامة ، على اعتبار أن الموظف فى مركز قانونى عام موضوعى وليس فى مركز شخصى

---

(١٠١) د• محمود حلمى ــ نظام العاملين المدنيين بالجهاز الادارى والقطاع العام ــ ص ١٦ •

د• توفيق شحاته ــ مبادىء القانون الادارى ــ جا ــ ص ٤٥٧ •

(١٠٢) Roger Gregoire : La Fonction Publique, librairie Armand Colin, 19g6, P. 35.

باعتبار أن علاقته بالادارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح فى نطاق القانون العام وليست علاقة عقدية تدخل فى روابط القانون الخاص ، وعلى ذلك فمتى أسند الى شخص أعباء الوظيفة العامة بأداة التعيين ممن يملكه دخل فى مكز تنظيمى عام يستمد حقوقه فيه من القوانين واللوائح .

وقــد أكد ديجى فى العديد من مؤلفاته هــذا المبدأ مقررا فى عبارة قاطعة ما يلى : « أنه يجب اقامة البناء القانونى للوظيفة العامة ، ولكن على أساس القانون droit objectif فهنا نجد أيضا ارادات فردية تستطيع أن تريد ويجب أن تريد طبقا ... لهدف محدد بواسطة القانون وفى الحدود التى يرسمها . ان كل تأكيد وجود حق droit subectif ومحاولة تحديد طرف (موضوع) هذا الحق ، هو محاولة المستحيل واقامة بناء دون أساس(١٠٣) .

قد استقر رأى المشرع الفرنسى على اعتبار الموظف فى مركزه لائحى أو نظامى ، وليس فى مركز شخصى ذاتى . حيث نصت المادة الخامسة من قانون سنة ١٩٤٦ وأمر ١٩٥٩ على أن « الموظف تجاه الادارة فى مركز نظامى ولائحى »(١٠٤) .

---

(١٠٣) Léon Duguit : Traité de Droit Constitutinnel. Paris, 1923, P. 109. « On a cru que pour établir le droit des fonctions publiques, il fallait le construire sur la base du droit subjectif. C'est là une erreur que nous nous attachons à combattre... If faut bien assurément faire la construction juridique de la fonction publique, mais sur la base du droit objectif ».

وللمزيد من التفاصيل راجع أيضا د. عبد الحميد حشيش ــ المرجع السابق ــ ص ٥٨ وما بعدها .

(١٠٤) Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire.

راجع دى لوبادير ــ المرجع السابق ــ ص ٢٤ .

النتائج المترتبة على المركز التنظيمى للعامل :

يترتب على المركز التنظيمى النتائج التالية :

أولا : أن القانون ينشىء هذه المراكز •

ينشىء القانون المراكز الوظيفية ، فالوظيفة والواجبات المتعلقة بها والحقوق المستمدة منها ينشئها القانون قبل أن يعرف شاغلها اذ أن تلك الحقوق والواجبات انما تصنعها قواعد عامة مجردة لا تقصد شخصا معينا أو مصلحته ، فهى تنشىء الوظيفة وتنشىء معها مركز من يشغلها قبل صدور قرار التعيين الذى يعتبر تصرفا شرطيا يتضمن اسناد الوظيفة لشخص ما •

ثانيا : أن المراكز الوظيفية مراكز آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها •

ذلك أن مصدر هذه المراكز يرجع الى القانون العام ، والقانون الادارى بوجه خاص وقواعدهما آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها ، وللدولة فى سبيل تنفيذها سلطات استثنائية تستلزمها وظيفتها فى ادارة المرافق العامة ، ولا تملك أن تخرج على هذه المراكز التنظيمية أو تساوم عليها أو تتفق مع العاملين أو المرشحين للوظائف على ما يخالفها •

ثالثا : أن القانون يعدل أحكام الوظيفة والمراكز القانونية للعاملين ، دون توقف على رضائهم •

يرجع السبب فى ذلك الى أن العامل يعمل فى مرفق عام ، الأمر الذى يستوجب ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد ، مع قابليته لتعديل قواعده فى أى وقت متى اقتضت ذلك المنفعة العامة •

وسلطة التعديل هذه ليست مطلقة ، بل ترد عليها عدة قيود :

(أ) يجب احترام قواعد الشرعية الشكلية ، بمعنى أن يكون التعديل بنفس الاداة القانونية التى نظمت أحكام الوظيفة ، وحددت مركز شاغله ،

سواء كانت تلك الاداة تشريعا صادرا من سلطة تشريعية ، أو قرار أصدرته الادارة بما لها من سلطة عامة فى حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين واللوائح •

(ب) أن يتوافر الاعتماد المالى لهذا التعديل بالاذن به من السلطة التى تعتمد الموازنة وفى حدود هذا الاعتماد •

وقد استقرت أحكام المحكمة الادارية العليا على أن العقد الذى تبرمه الادارة مع الغير ينعقد صحيحا ، وينتج آثاره حتى ولو لم تكن الهيئة التشريعية قد اعتمدت المال اللازم لهذه العقود ، أو حتى ولو [illegible]ت الادارة حدود هذا الاعتماد ، أو لو خالفت الغرض المق[illegible] أو لو فات الوقت المحدد لاستخدامه •

ولكن الحال مختلف بالنسبة للاعتمادات المالية اللازمة لنفاذ القرارات التنظيمية العامة فى شئون العاملين ، كالقرارات العامة المتعلقة برفع درجاتهم أو زيادة مرتباتهم • اذ يجب أن تكون فى حدود الاعتمادات المقررة ، وألا تخرج عن الغرض من هذه الاعتمادات •

(جـ) أن يكون الباعث على التعديل المصلحة العامة ، أما اذا تم تعديل أحكام الوظيفة أو المركز التنظيمى للعامل لأغراض تجافى المصلحة العامة ، كأن يتم التعديل لبواعث شخصية أو تحقيقا لهوى الرؤساء أو رغبتهم فى الانتقام الشخصى ، أو تحقيق نفع شخصى لعامل أو عمال معينين بالذات ، فان هذا التعديل يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة • والقضاء الادارى يحكم بالغاء القرارات التنظيمية العامة التى تتضمن هذا التعديل أو القرارات الفردية التى تصدر تنفيذا لها فى طعن أمامه فى هذه القرارات(١٠٥) •

ويعتبر القضاء أن سلطة التعديل هذه من النظام العام ، بحيث

(١٠٥) د• محمود حلمى ــ المرجع السابق ــ ص ٢١٤ •

لا يمكن للادارة أن تتفق مع الموظف على ضمان بقاء نظامه محصنا ضد أى تعديل أو تبديل فى المستقبل[١٠٦] •

المبحث الثـــالث
أساليب اختيار الموظفين

من أعقد المشاكل التى تواجه الادارة فى العالم ، ويحاول علماء الادارة العامة أن يجدوا لها حلا يخلو من المساوىء هى مشكلة اختيار العاملين بالجهاز الادارى للدولة اذ يتوقف على هذا الاختيار سلامة الجهـــاز الادارى كله •

لذلك أجهد الباحثون أنفسهم فى محاولة وضع معايير يمكن على أساس أن يتم اختيار العامل الكفء •

وتختلف طرق اختيار الموظفين باختلاف الانظمة الادارية السائدة فى كل دولة من الدول ، وبما تتأثر به من انعكاسات ايديولوجية وسياسية ، وعلى الطريقة المتبعة فى شغل الوظائف العامة يتوقف الى حد كبير حسن سير الادارة فى مجموعها •

ويمكن اجمال الطرق المتبعة فى اختيار الموظفين على النحو التالى :

أولا : حرية الادارة المطلقة فى الاختيار •

فى هذه الطريقة تحتفظ الادارة بحريتها المطلقة فى اختيار عمـــال الادارة • وتعتبر هذه الطريقة من أقدم الطرق فى اختيار العاملين بالجهاز الادارى للدولة ، اذ عرفتها الادارات القديمة[١٠٧] ، وبعض الادارات

---

(١٠٦) مجلس الدولة الفرنسى ١٩٦١/١/١١ قضية Barbaro ــ مشار اليه فى مؤلف د• عبد الحميد حشيش ، سالف الذكر • ص ٦٩ •

(١٠٧) نجد تطبيقا قديما لهذه الطريقة منصوصا عليه صراحة فى قانون « حور محب » أحد ملوك أسرة الرعامسة الفرعونية • راجـــع فى ذلك :

د• ماهر لبيب : الملك رأس السلطات ــ مكتبة النهضة المصرية ــ ١٩٥٠ ــ ص ٣٦ •

الحديثة فى الفترة السابقة لحركة الاصلاح الادارى التى شملت كثيرا من الادارات فى أواخر القرن التاسع عشر ، وما زلنا نلمح تطبيقا معاصرا لها فيما يتعلق بالوظائف الادارية التى يغلب عليها الطابع السياسى : كالوزراء والمحافظين والسفراء ، ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة ... الخ ، لان اعتبارات الثقة فيمن يشغل هذه الوظائف تتغلب على كافة الاعتبارات الاخرى(١٠٨) .

ويلاحظ عدم اشتمال هذه الطريقة على أية معايير أو ضوابط ثابتة يتخذها الحكام والمسئولين أساسا للاختيار ، فالامر كله متعلق بمشيئتهم(١٠٩) .

وقد عانت الادارة الانجليزية من انتشار هذه الطريقة ، اذ كان الحزب الصاعد الى الحكم يكافىء أنصاره باختيارهم لبعض الوظائف القيادية الهامة مما أدى بالكثير من المفكرين الانجليز أمثال «أدموند بيرك» و « جيرمى بنتام » الى نقد هذا النظام ، الامر الذى عجل بصدور مرسوم الاصلاح الادارى الذى تضمن ضرورة اختيار القادة على أساس الجدارة(١١٠) .

كما بلغت هذه الطريقة ذروتها فى الادارة الامريكية ، وعرفت باسم نظام الاسلاب أو الغنائم ووصفت بالنظام الفاسد The spoil system اذ كان كل رئيس صاعد الى الحكم يقوم بعملية طرد جماعية لاغلب القادة التنفيذيين ، ويعين أعوانه الحزبين بدلا منهم كمكافأة لهم على مساعدته

---

(١٠٨) د. سليمان الطماوى ــ مبادىء القانون الادارى ــ الكتاب الثانى ــ ١٩٧٩ ــ ص ٢٩٨ .

(١٠٩) Gladden E.N. : The Essential to Public Administration — London — 15 - ed. 1953, P. 110.

(١١٠) Herman, Finer : The Theory and Practice of Modern Government — New York, Henry Holt and Co., 1949, P. 765.

فى الانتخابات(١١١) •

وقد تعرضت هذه الطريقة لهجوم كبير من المواطنين وأعضاء الكونجرس وانتهى الامر بصدور قانون الاصلاح الادارى المعروف باسم Pendelton Act الذى جعل شغل أغلب الوظائف القيادية على أساس نظام الجدارة(١١٢) •

ثانيا : الاختيار على أساس الانتخاب :

نشأت هذه الطريقة فى بعض الادارات القديمة(١١٣) ، ولا يزال معمولا بها فى قلة من الادارات الحديثة(١١٤) •

---

(١١١) Leonard, White D. : Introduction to the study of Public Administration — The McMillan Company, New York, 1962, PP. 307-309.

(١١٢) مورشتاين ماركس : دولة الادارة — ترجمة ابراهيم على البرلسى — مراجعة الدكتور محمد توفيق رمزى — ١٩٦٣ — ص ١٠٧ — ١٠٨ •

(١١٣) يعتبر اختيار القادة بالانتخاب فى الادارة الاغريقية — ابان القرن الخامس قبل الميلاد — من أهم الصور القديمة ، اذ كان كبار الاداريين بكل مدينة يختارون بالانتخاب العام لمباشرة مهام القيادة السياسية والتنفيذية فى وقت واحد •

د• عبد الملك عودة — مقدمة فى الادارة العامة — ١٩٥٨ — ص ٢٣ •

د• سليمان الطماوى — مبادىء علم الادارة العامة — ١٩٦٣ — ص ٣٧٠ •

(١١٤) فتأخذ بها الادارة الامريكية حيث تلجأ اليها حكومات الولايات لشغل بعض المناصب الادارية ، كما أن كثيرا من الدول الاشتراكية تلجأ اليها لاختيار الحكام المحليين والقضاة ، وان كان الانتخاب فى هذه الدول أقرب الى نظام التعيين ، نظرا لغلبة مبدأ الحزب الواحد •

أرنست • س • جريفث — نظام الحكم فى الولايات المتحدة — ترجمة — د• محمد عبد المعز نصر — ص ١٥٩ •

وتأخذ هذه الصورة فى العمل احدى صورتين :

الأولى : أن يكون الانتخاب عن طريق الشعب مباشرة •

الثانية : أن يكون الاختيار عن طريق النظراء لشغل بعض المناصب التى تخلو ، ومثالها الانتخابات الاكاديمية « Election academique » كانتخاب الاساتذة للعميد[١١٥] ، أو انتخاب أعضاء لجنة معينة محدودة العدد لاحد الافراد ليشغل منصبا يخلو بوفاة أحد أعضائها ، أو لاى سبب آخر •

وغالبا لا يلجأ الى طريقة الانتخاب فى شغل الوظائف العامة الا استثناء وفى أضيق الحدود[١١٦] •

ثالثا ــ اعداد الموظفين فنيا لشغل بعض الوظائف :

قد تلجأ الدولة لاعداد مدارس خاصة لاعداد الموظفين وتدريبهم تدريبا فنيا يؤهلهم لشغل الوظائف العامة • وتعد هذه الطريقة من أفضل طرق اعداد الموظفين الفنيين اعدادا خاصا ، بشرط أن تراعى الادارة فى قبول طلبة هذه المدارس حاجة الادارة ، وهذه الطريقة عسيرة التطبيق نظرا لما تتكلفه من نفقات باهظة ، وقد اتبعت مصر هذه الطريقة فيما يتعلق بتخريج ضباط الشرطة ، وضباط الجيش ، وبعض المعاهد التى تعد المواطنين لوظائف التدريس ، وعقب تخرج الطالب فى هذه المعاهد تعينه الدولة وفقا لترتيب التخرج • وهذا يقتضى أن يكون التقدير للوظائف الخالية وقت التخرج مساويا لعدد المتخرجين[١١٧] •

---

(١١٥) للمزيد من التفاصيل راجع المادة (٤٣) من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ •

(١١٦) د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٩٨ •
ولسيادته أيضا ــ الوجيز فى الادارة العامة ــ ١٩٨١ ــ ص ٢٧٠ ــ ٢٧١ •

(١١٧) د• سليمان الطماوى ــ الوجيز فى الادارة العامة ــ ص ٢٥٧ ــ ٢٥٩ •

وتعد فرنسا من أكثر الدول اتباعا لهذه الطريقة ، فقد أنشأ بها منذ سنة ١٩٤٥ مدرسة الادارة L'école nationale d'administration هذه المدرسة معدة لتخريج طوائف معينة من الموظفين ، وهم موظفو مجلس الدولة ، وديوان المحاسبة ، السلك السياسى ، والمفتشين الماليين ، وموظفو الكادر الادارى(١١٨) .

وفى مصر نص فى قانون ديوان الموظفين صراحة على أن « من أهدافه الرئيسية وضع قواعد تمرين الموظفين » . ثم أنشىء معهد الادارة العامة بمقتضى القانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ وحددت المادة الاولى منه الغرض من المعهد « اعداد الموظفين العموميين اعدادا علميا على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة .

كما انشىء المعهد القومى للادارة العليا بمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ وحددت المادة الثانية منه أغراض المعهد «القيام بالبرامج العلمية » والتدريبية وغيرها من أوجه النشاط التى تخدم هدف تنمية الادارة أو تأهيل المديرين على مختلف المستويات وفى كافة التخصصات ورفع مستوى الكفاية الادارية فى كل من القطاعين العام والخاص » .

رابعا : الوظائف المحجوزة Les emplois reserves

وهى كما يستفاد من اسمها ، وظائف معينة لا تحتاج عادة الى تخصص كبير أو الى مستوى عال من الكفاية الجسمانية وهذه الوظائف تحجز لهم فلا تسرى عليها القواعد العامة فى المنافسة وتخصص لطوائف معينة مثل مشوهى الحرب ، والارامل اللائى فقدن أزواجهن فى

---

(١١٨) للمزيد من التفصيل راجع د. سليمان الطماوى — المرجع السابق — ص ٢٥٨ — ٢٥٩ .

الحرب[119] ، وقد نصت المادة (١٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالهـا ، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها •

ويجوز أن يعين فى تلك الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخواتهم القائمين بأعمالهم وذلك فى حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف وكذلك الامر بالنسبة للشهداء •

خامسا ــ الاختيار عن طريق المسابقة « Les concours »

وهى الطريقة الرئيسية لاختيار الموظفين ، والمأخوذ بها فى معظم دول العالم ، وهى تتمثل فى اجراء المسابقات العامة التى تكشف عن مدى صلاحية بعض الاشخاص لتولى الوظائف العامة •

ويعد النظام الامريكى من أكثر الانظمة الادارية فى العالم المعاصر تفهما وتطبيقـا المسابقـة اذ اعتـبر اختبارات المسابقـة أساسـا لاختيار الموظفين سواء أكنا بصدد اختيارهم للتعيين فى الوظيفة العامة ابتداء أو اختيارهم للوظائف الاعلى حيث اعتبر هذه الاختبارات ــ أيضا ــ أساسا للترقية ساعده على ذلك أخذه بالنظرية الموضوعية لترتيب الوظـــائف The objective Theory of Position Classification التى تنظر للوظائف القيادية على أنها مجموعة من الواجبات والمسئوليات

---

(١١٩) د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٧١ ومـا بعدهـا •

د• فؤاد محمد النادى ــ مبادىء علم الادارة العامة ــ مذكرات على الآلة الكاتبة ــ ١٩٨٢ ــ ص ٢٢٧ •

ذات مطالب تأهيلية معينة(١٢٠) •

ونتيجة لذلك فانه لا يتصور — فى ظل هذا النظام — أن تنشأ أية وظيفة دون حاجة الجهاز الادارى الفعلية لها ، كما أنه لن يتم اختيار أية فرد الا اذا كان مستوفيا لشروط شغل الوظيفة •

أما بالنسبة لاختيار العاملين للوظائف الاعلى فان هناك اتجاهين متضادين :

الاتجاه الاول : يرى أنصاره ضرورة التمسك بالاقدمية فى اختيار العاملين الى الوظائف الاعلى ، ويرجع ذلك الى كون أغلب الادارات الاوروبية ما زالت تأخذ بالنظرية الشخصية لترتيب الوظائف

The subjective Theory of Position Classification

والتى تقضى بامكان ترقية العاملين على أساس أقدمياتهم طالما وجدت وظائف أعلى شاغرة •

ويستند أنصار هذا الاتجاه الى الحجج التالية :

— أن هناك ارتباطا وثيقا بين مدة الخدمة والخبرة المكتسبة •

— أن الاقدمية تحقق العدالة وتؤمن مستقبل العاملين اذ أنها تؤهل أصحابها للترقية بطريقة مأمونة اذا حل دورهم فيها ، ولم يم فيهم سببا يحرمهم منها •

— أن نظام الاختيار يدعو الى تدخل المحسوبية والوساطة فى ترجيح كفة بعض الاشخاص على غيرهم • هذا فضلا عن صعوبة اقناع من

---

(١٢٠) بدأ العمل بنظام ترتيب الوظائف بالادارة الامريكية طبقا لمفهوم النظرية الموضوعية ابتداء من عام ١٩٢٣ ، وذلك بصدور قانون ترتيب الوظائف الامريكى الذى ينص على مواصفات خاصة لكل وظيفة قيادية ، حتى يسهل تقييمها تقييما موضوعيا على أسس علمية ، وتتضمن المواصفات تحديد مطالب التأهيل اللازمة لشغل كل وظيفة •

راجع فى ذلك :

Leonard D. White — Op. Cit., pp. 353-355.

تتخطاهم الترقية بجدارة من رقى وامتيازهم عليهم مهما كانت الاسباب التى تكشف عن ذلك(١٢١) •

الاتجاه الثانى : ويعتمد أنصاره على مبدأ الامتحانات فى اختيـــار العاملين للوظائف الاعلى مستندين الى الحجج التالية :

ــ أن الوظائف العليـــا تحتاج الى أشخاص ذوى كفاءة ممتـــازة وقدرات كبيرة فى العمل ربما لا تتوافر فى بعض أصحاب الاقدميات •

ــ امكانية التغلب على احتمالات المحسوبية عند الاختيار ، بعقد امتحانات محايدة للترقية بحيث لا يرقى بالاختيار الا الاشخاص الذين تثبت جدارتهم فى العمل(١٢٢) •

---

(١٢١) د• خميس السيد اسماعيل ــ القيادة الادارية ــ دراسة مقارنة ــ ١٩٧١ ــ ص ٨٧ ــ ٦٨ •

Lurwick : « The Elements or Administration » — Harper & Brothers, New York, 1943, p. 86.

(١٢٢) ولهذه الامتحانات ثلاث صور رئيسية تتمثل فى :

(ا) المسابقات الحرة : وهى تتيح الفرصة لجميع القادة الذين تتوافر فيهم شروط الترقية لحضورها ، سواء أكانوا من العاملين فى الاجهزة الادارية التى بها الوظائف الشاغرة أو من خارجهـــا • ويرى البعض أن هذه الطريقة تؤدى الى عدم رضاء المرشحين الاصليين من أصحاب الاقدميات الذين لا تتوافر فيهم مطالب التأهيل اللازمة •

(ب) المسابقات المقيدة : وهى مقصورة على القادة الذين يعملون بنفس الاجهزة الادارية دون غيرهم بدعوى أنهم يعملون الكثير عن أعمال الجهاز الادارى الذين تدرجوا فى وظائفهم واكتسبوا مهـــارة كبيرة فى ممارستها • هذا فضلا عن أنها تؤمن مستقبل هؤلاء العاملين ولا تهدرهم بالمنافسة الخارجية •

=

امكانية السماح لاصحاب الاقدميات بالحصول على علاواتهم الدورية دون توقفها عند نهاية المربوط المالى لوظائفهم تيسيرا عليهم فى مواجهة الاعباء المالية المتزايدة •

وأيا ما كان فاننا نرى أن طريقة المسابقة تعد من أفضل الطرق لاختيار الموظفين العامين لما تحققه من مساواة فى الفرص ، وما تهيوء من فرص للاختيار والانتقاء لافضل العناصر(١٢٣) •

أما فى مصر فقد صدر أمر عال فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ مشترطا ولاول مرة تأدية امتحان للتعيين فى الوظائف الحكومية ثم وافق مجلس الوزراء فى سنة ١٩١٥ من حيث المبدأ على اقتراح بانشاء مجلس أعلى لاختيار موظفى الحكومة عن طريق المسابقات العامة ولكن الاستعمار والاحزاب القابضة على الحكم لم توفر لهذا النظام الضمان الكافى لتطبيقه فظل بدون فاعلية •

وحين استقدمت مصر الخبير الانجليزى سنكلر كان أول من نادى به عقد امتحانات مسابقة للتعيين فى الوظائف العامة وبهذا صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى عهد الى هيئة مستقلة عن الوزارات والمصالح هى ديوان الموظفين عقد هذه الامتحانات بحيث لم يعد من سلطة الوزارات

=

(جـ) امتحانات المرور : وتتمثل فى دعوة المرشحين من العاملين الاصليين لامتحان عام ثم تجرى المفاضلة بينهم على أساس الجمع بين نتيجة الامتحان وبين اعتبارات أخرى تحددها الادارة •

وتعد المسابقات الحرة هى أنجح الوسائل لاكتشاف العناصر القيادية بين كافة المشتغلين بالاعمال الادارية •

د• خميس السيد اسماعيل ــ المرجع السابق ــ ٦٨ ــ ٨٠

(١٢٣) على عبد المجيد عبده ــ الاصول العلمية للادارة والتنظيم ــ ١٩٦٨ ــ ص ٤٦٤ •

اختيار الموظف بل اصدار التعيين لمن يرشحه الديوان من قوائم الناجحين فى المسابقات التى يعقدها وبحسب الاسبقية فى ترتيب النجاح •

ولم يسلم نظام الامتحان من النقد ، فقد تبين أنه لم يسعف — بالقيود والأوضاع التى لازمته — الادارة لشغل الوظائف الخالية وخاصة فى مرحلة التنمية الاقتصادية التى تجتازها البلاد ، كما عاق الدولة عن مواجهة مشكلة البطالة ومعالجتها • فصدرت قوانين تستثنى بعض المصالح من هذا الشرط عند شغل وظائفها الخالية أو بالسماح لبعضها باجراء امتحانات لشغل الوظائف الخالية دون الرجوع الى ديوان الموظفين •

وقد أخذ قانون نظام العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشرط اجتياز امتحان لتولى وظائف الجهاز الادارى وان تلافى ما وجه من نقد الى نظام الامتحانات باتاحة المرونة الكافية لجهة الادارة فى تطبيق هذا النظام تأكيدا لهيمنتها على شئون المرافق التى تتولاها بحسبان أنها المسئولة عن حسن سيرها •

وقد نصت المادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أن « ••• ٨ — أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التى يصدر بها قرار من الوزير المختص » •

كما نصت المادة التاسعة على أن « تعلن الوزارات والمصالح والمحافظات عن الوظائف الخالية بها التى يكون التعيين فيها بقرار وزارى، وتحدد طريقة الاعلان والبيانات الخاصة بالوظيفة بقرار يصدر من الوزير المختص ، كما يحدد ذلك القرار أحكام الامتحان بالنسبة الى الوظائف التى يتقرر شغلها بامتحان » •

مما يتقدم يتبين أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أخذ بنظام مزدوج لشغل الوظائف هو شغل بعضها بامتحان والتعيين فى بعضها الآخر دون شرط اجتياز امتحان •

وقد سار المشرع فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على ذات الاساس الذى التزمه القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وان كان قد تضمن بعض التفاصيل فى هذا الصدد • وعلى ذات المنوال سار القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • فالفقرة الثانية من المادة ١٧ منه (والمقابلة للفقرة الثانية من المادة الخامسة من القانون الملغى) تنص على أن « تحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان ، وتلك التى تشغل بدون امتحان » فالمشرع ترك للادارة حرية الاختيار بين سلوك طريق المسابقة أو عدمه •

ويلاحظ بالنسبة للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، مراعاة الاحكام الآتيـــة :

أولا : يتم شغل الوظائف العليا بدون امتحان ، وبدون اعلان سابق وذلك على أساس أن التعيين فى الوظائف المذكورة يتم بقرار من رئيس الجمهورية • (م ١٦) •

ثانيا : التزام السلطة المختصة بالتعيين بتحديد الوظائف الخالية التى تشغل بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان (م ١٧) •

ولذلك فان على ادارة شئون العاملين فى كل وحدة ادارية تعد كشوفا بالوظائف على ضوء وصفها وشروط شغلها ، على أن تعرض هذه الكشوف على السلطة المختصة فى بداية كل سنة مالية لتحديد ما يشغل من هذه الوظائف بامتحان(١٢٤) •

ثالثا : استلزام أن تقوم الوحدة الادارية بالاعلان عن الوظائف الخالية (التى يكون التعين فيها بقرار من السلطة المختصة) وذلك فى صحيفتين يوميتين على الاقل ، على أن يتضمن ذلك الاعلان بيانات معينة •

---

(١٢٤) المادة العاشرة من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

(المادة ١٧) • وذلك لضمان علم الكافة ، وبما يحقق المساواة أمـــام المواطنين فى تولى الوظائف العامة ، وتكافؤ الفرص بينهم طبقا لاحكام الدستور[١٢٥] •

وتشتمل هذه البيانات فيما يلى :

(ا) وصف الوظيفة وشروط شغلها ودرجتها •

(ب) الجهة التى تقدم اليها الطلبات والمستندات الواجب تقديمها ، وميعاد ومكان تقديمها •

(جـ) بيان ما اذا كان التعيين بامتحان أو بدون امتحان • فاذا كان التعيين بامتحان تعين بيان نوع الامتحان ومواده وتاريخه ومكان اجرائه[١٢٦] •

وان كانت المادة ٢٥ مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تنص على أنه « مع مراعاة حكم البند (١) من الفقرة الثالثة من المادة (١٨) من القانون يجوز للسلطة المختصة تعيين العاملين الذين يحصلون أثناء الخدمة على مؤهلات أعلى لازمة لشغل الوظائف الخالية بالوحدة التى يعملون بها متى توافرت فيهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف وفقا لجدول التوظيف والترتيب المعمول بها وذلك مع استثنائهم من شرطى الاعلان والامتحان اللازمين لشغل هذه الوظائف »[١٢٧] •

---

(١٢٥) المذكرة الايضاحية لمشروع القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

(١٢٦) المادة العاشرة من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

(١٢٧) أضيفت هذه المادة بمقتضى المادة الثانية من القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الصادر فى ١/٨/١٩٨٣ •

والملاحظ أن هذه المادة تتضمن امتيازا لبعض العاملين يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص الذى يجب أن يسود فى حالة التعيين فى الوظائف العامة والذى يتأسس بدوره على مبدأ دستورى معترف به فى جميع الدول وهو مبدأ المساواة بين المواطنين طالما اشتركوا فى حصولهم على مؤهل معين(١٢٨) •

ذلك أنه يجيز للسلطة المختصة تعيين العاملين الذين يتبعونها عند حصولهم على مؤهلات أعلى ، لان ذلك يؤدى الى حرمان الكفاءات التى تكون حاصلة على تقديرات أعلى أو ذات كفاءة أكثر من العامل المعين فعلا من حقهم فى التعيين • مما يتنافى مع مبدأ المساواة بين المواطنين المنصوص عليه فى الدستور •

رابعا : يكون الامتحان اما تحريريا أو شفاهة أو علميا أو عن طريق مقابلات شخصية ، ويجوز الجمع بينها(١٢٩) •

خامسا : يعتبر من حصل على نصف مجموع الدرجات على الاقل فى كل مادة على حدة قد اجتاز الامتحان(١٣٠) •

سادسا : يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية فى الترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فى الترتيب يعين الاعلى مؤهلا ، فالاقدم تخرجا ، فان تساويا تقدم الاكبر سنا • وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان (م ١٨) •

---

(١٢٨) تنص المادة (٨) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ على أن تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين •

(١٢٩) المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

(١٣٠) المادة ١٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

على أنه يجوز التعيين من القوائم التى مضى عليها أكثر من سنة اذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها • وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة • (م ١٨) •

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٤ فبراير سنة ١٩٦٥ الى أن أثر تخلف شرط اجتياز الامتحان قبل التعيين هو البطلان لفقدان القرار شرطا من شروط صحته وأن قرار التعيين يتحصن بمضى ميعاد السحب أو الالغاء • (١٣١) •

كما أكدت المحكمة الادارية العليا اتجاها السابق بحكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١/٢ حيث قضت فيه بأن قصارى ما يمكن أن يترتب على تخلف شرط تأدية الامتحان واجتيازه قبل التعيين ــ هو فقدان قرار التعيين لشرط من شروط صحته وقابليته للسحب أو الالغاء خلال ستين يوما ــ امتناع سحبه بعد فوات هذا الميعاد وصيرورته حصينا من الرجوع فيه • (١٣٢) •

سابعا : أما التعيين فى الوظائف التى تشغل بدون امتحان فيكون على النحو التالى :

(ا) اذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقا للمؤهل الاعلى • وعند التساوى فى المؤهل تكون الاولوية للاعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالاقدم تخرجا فالاكبر سنا •

---

(١٣١) المحكمة الادارية العليا ــ ٢٦٧ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٥/٢/١٤ •

(١٣٢) المحكمة الادارية العليا ــ ١٣٢٨ لسنة ٨ ق جلسة ١٩٦٦/١/٢ •

(ب) اذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقا لمدة الخبرة (م ١٨) .

والتعيين بالمسابقة يعتبر أفضل طرق التعيين للوظائف العامة لانه يكفل تكافؤ الفرص . ولا نرى الاستغناء عن هذا النظام لانه يضمن أن يتولى الوظائف العامة أفضل العناصر وأكفأها . وان كنا نرى أن ينشأ جهاز خاص يتولى التعيين للوظائف المختلفة فى ضوء احتياجات كل وظيفة وتوصيفها والمؤهلات المطلوبة لها وذلك بضوابط دقيقة تكون ملزمة للادارة وحتى يمكن القضاء على نظام المحسوبية الذى قد يوجد فى الاجهـزة الادارية المختلفة وحتى لا يطبق نظام المسابقة بطريقة صورية . ويمكن دعم هذا الجهاز بمندوب فنى للاجهزة الادارية المختلفة .

واذا قيل بأن مبدأ المسابقة يفقد قيمته فى الدول الاشتراكية التى تلتزم بتشغيل جميع أبنائها . فان هذا القول لا يهدم مبدأ المسابقة ، اذ يبقى للمسابقة فائدتها فى تحديد نوع العمل الذى يصلح له كل مواطن ، وفى اختيار الموظفين للدرجات العليا . فضلا عن تفاوت نوع العمل أمام الراغبين فيه (١٣٣) .

وقد طبق النبى ــ صلى الله عليه وسلم ــ طريقة الاختبار حــين اختار معاذ بن جبل قاضيا وأرسله الى اليمن ، وكان ذلك لفقهه الواسع وعقله الراجح ، وخلقه القويم ، وتجاربه وخبرته لشئون الحياة . وقد اختبره ــ صلى الله عليه وسلم ــ فى كيفية فصله فى المنازعات التى تعرض عليــه .

كما نجد رسول الله ــ صلى عليه وسلم ــ يرد بعض الصحابة عن أداء بعض الاعمال لضعف وجده فيهم ، وعدم استطاعتهم على أداء هذه

---

(١٣٣) د. سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٠٣ .

الاعمال بالكفاءة المطلوبة وعلى هذا النهج سار الصحابة الكرام من بعده •

فعهد أبو بكر الصديق ــ رضى الله عنه الى (زيد بن ثابت) بجمع القرآن الكريم ، وذلك لعلمه الغزير ، وفطنته ، وكياسته ، وهكذا نجد أن التأهيل السليم والاختيار المناسب الذى يقوم على قدرات كل عامل ، هو الاساس الذى عليه يسند العمل الى العامل •

وعلى ذلك ، نهجت النظم الوضعية الحديثة النهج السليم ، واقتبست من أصول الشريعة الاسلامية فى كل مجال من المجالات •

فاشترطت فى كل وظيفة متطلبات خاصة بها ، بحيث يوضع كل فرد فى مكانه اللائق والجدير به ، وكل فرد يعمل فى موقعه متعاونا مع من معه لصالح الجماعة والمجتمع ، وعلى كل منهم واجب يجب عليه تأديته •

المبحث الرابع

حقوق العاملين

يتمتع الموظف العام بحقوق ومزايا عديدة ، تنشأ منذ التحاقه بالوظيفة العامة ، وتضمن تشريعات العاملين هذه الحقوق التى تتمثل فى الاجور والعلاوات • هذا بالاضافة الى الترقيات والاجازات فضلا عن المعاشات والمكافآت التقاعدية •

ونتناول فيما يلى الحقوق المذكورة :

المطلب الاول

الاجور أو المرتبات فى النظم الوضعية

الاجر أو المرتب يعتبر من أهم الحقوق التى ترتبها القوانين واللوائح الوظيفية للعاملين وذلك نظير ما يقومون به من أعمال ، وهذه الاهمية ترجع الى أن هذه المرتبات والاجور تعتبر هى العائل الاساسى ان لم

تكن الوحيد لطائفة كبيرة من المواطنين ــ وعلى مقتضى ذلك فاذا كانت هذه المرتبات كافية لاشباع ما لديهم من رغبة شرائية أدى ذلك الى رواج اقتصادى فى المجتمعات التى يعيشون فيها والامر يكون على خلاف ذلك اذا كانت هذه المرتبات ضئيلة لا تفى الا ببعض حاجياتهم الضرورية اذ فى هذه الحالة تكون القوى الشرائية محدودة بهذه الضروريات ــ وهذا يؤدى بدوره الى كساد اقتصادى عام باعتبار أن أهم ما يدفع الى ذلك الدخول المحدودة التى لا تفى الا ببعض الضروريات • والمرتبات الضئيلة التى لا تتناسب مع كل ضروريات الحياة قد تدفع العامل الى محــاولة الحصول على ما يكمل هذا النقص بوسائل غير مشروعة وفى ذلك ما يخرجه على مقتضيات وظيفته ويجعله أداة فساد فى الجهاز الادارى للدولة بدلا من أن يكون وسيلة للاصلاح وأسلوبا من أساليب الاخذ بيد هذا الجهاز الذى يرنو اليه وهو اشباع رغبات الجماهير عن طريق توصيل الخدمات العامة اليها(١٣٤) •

تعريف المرتب(١٣٥) :

عرف فقهاء القانون الادارى المرتب بتعاريف تكاد تكون واحدة فى مفهومها وان اختلفت بعض الشىء فى الفاظها ، ونعرض فيما يلى لتعريف الفقه والقضاء الادارى للمرتب :

---

(١٣٤) د• محمد السيد الدماصى ــ الوسيط فى شرح نظام العاملين بالقطاع العام ــ ص ١١٩ ــ ١٢٠ •

(١٣٥) كان استخدام لفظ أجر يختلف عن المرتب • فالمرتب عنصر من عناصر الوظيفة العامة وليس ثمنا لخدمة تؤدى • وانما وسيلة للسماح للموظف بالمحافظة على المستوى الاجتماعى المتناسب مع مكانته الوظيفية • أما الاجر فى العمل الخاص فهو يختلف عن المرتب بأنه ثمن العمل المقدم من الاجين لرب العمل •

(جريجوار ــ المرجع السابق ــ ص ٢٤٠) الا أن التفرقة بــين

=

أولا : الفقه الفرنسى :

يرى روجيه جريجوار أن المرتب هو « أجر مستخدمى الدولة • La remunération de sagents de l'état كما يحدده القانونين واحد من عناصر النظام الذى يخضعون له ، وهو خاضع للقواعد التى تحكم الضمانات اللائحية الاخرى(١٣٦) •

أما دى لوبادير(١٣٧) فيوضح الخصائص العامة للاجر أو المرتب Rémunération بالنسبة للموظف Fonctionnaire فيقول أن للمرتب خصائص عامة ينتج البعض منها من الطبيعة القانونية والبعض الآخر من معناه وهدفه •

أما عن الطبيعة القانونية فالاجر Rémunération عنصر من المركز القانونى واللائحى للموظف • وينتج عن ذلك أنه يتحدد بكل عناصره بواسطة القوانين واللوائح • ولا يترك مجالا لاية مناقشة مع الموظف • وهو واحد بالنسبة لكل المستخدمين من ذات الفئة ، ويمكن تعديله فى كل وقت باجراءات لائحية جديدة ، دون أن يكون للموظف الذى سبق تعيينه امكانية التمسك بحق مكتسب ، كما ينتج عن ذلك أيضا أنه لا يصح التنازل عنه مقدما •

المرتب والاجر زالت فى الفقه والتشريع المقارن • ففى مصر اختفت على نطاق الوظيفة العامة والقطاع العام • وفى فرنسا ضم اللفظين معا لفظ واحد هو Rémunération سواء على نطاق الوظيفة العامة أو فى القطاع الخاص ، فأصبحت كلمة salaire أو المرتب Traitement أحد عناصر كلمة Rémunération د• عبد الحميد حشيش — المرجع السابق — ص ٩٩ وما يليها •

(١٣٦) جريجوار — المرجع السابق — ص ٢٤٥ •

(١٣٧) André De Laubadère : Traité Elémentaire de Droit Administratif, 5 ed., T., 11, 1970, p. 71.

ويبين الاستاذ بلانتى أن الوظيفة العامة ، فى النظرية القانونية الفرنسية ليست مهنة ، وبالتالى فان المرتب ليس مقابلا للعمل كالاجر • ولكنه مقرر للاحتفاظ للموظف بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته • ولهذا فالنظام القانونى الذى ينتج من المبدأ خاص ويميز المرتب من الاجر رغم تقارب الفكرتين الظاهر كحقيقة اجتماعية ، ثم يضيف أن هذه القاعدة القانونية بقيت مع ذلك نظرية خالصة ، فهى مناقضة للمبدأ الذى بمقتضاه لا يستحق المرتب الا بعد تأدية الخدمة(١٣٨) •

ثانيا الفقه الادارى المصرى :

اذا انتقلنا الى الفقه الادارى المصرى فاننا نجد الدكتور فؤاد مهنا لم يقدم لنا تعريفا للمرتب ، لكنه بين طبيعته القانونية المباشرة ، فبعد أن بين الحقوق الاساسية للموظفين وفى مقدمتها المرتب أكد أن أول ما يثيره البحث فى سياسة المرتبات والاجور هو تحديد طبيعة المرتب أو الاجر هل هو مجرد أجر أو تعويض يدفع للموظف مقابل العمل الذى يقوم به • وهو نوع من النفقة تمنح للموظف بقصد تمكينة من المعيشة التى تليق بالمركز الاجتماعى للوظيفة التى يشغلها(١٣٩) •

أما الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى فقد عرف المرتب بأنه « أول حق يتقرر للموظف هو حقه فى أن يتقاضى من الحكومة ما يقيم أوده وأود أسرته • اذ من غير المعقول أن يخصص الموظف لوظيفته كل وقته • وأن يتفرغ للقيام بأعبائها فى تراهة تامة دون أن يتقاضى من الدولة عن ذلك ما يستعين به فى مواجهة أعباء الحياة ، فهو مبلغ من المال يتسلمه الموظف شهريا ، وهذا المبلغ يختلف من موظف الى آخر طبقا للدرجة التى يشغلها والوظيفة التى يقوم بأعبائها(١٤٠) •

---

(١٣٨) بلانتى ــ المرجع السابق ــ جـ٢ ــ ص ٧٤٥ •

(١٣٩) د• محمد فؤاد مهنا ــ سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادىء علم التنظيم الادارى ــ ١٩٦٧ ــ ص ٣٨٥ •

(١٤٠) د• مصطفى أبو زيد فهمى ــ الوجيز فى القانون الادارى ــ ١٩٥٧ ــ ص ٤٢٠ •

ويعرف الدكتور سليمان الطماوى المرتب بأن « عبارة عن مبلغ من المـال يتقاضاه الموظف شهريا فى مقابل انقطاعه لخدمة الادارة(١٤١) •

ثالثا : القضاء الادارى :

اتجه مجلس الدولة المصرى الى نفس ما اتجه اليه فقه القـانون الادارى ومجلس الدولة الفرنسى • حيث أوضح أن مركز الموظف فيما يتعلق بمرتبه ازاء الدولة هو مركز تنظيمى عام يجوز للدولة تغـييره بارادتها المنفردة فى أى وقت ، ما دام ذلك يتعلق بالمستقبل أمـا فيما يتعلق بما استحق منه فانه يكون دينا شخصيا لصاحبه لا تستطيع الدولة المساس به باعتباره حقا مكتسبا للموظف وهذا ما قررته المحكمة الادارية العليا من أن « اذا استوفى التنظيم العام أوضاعه ومقوماته التى تجعله نافذا قانونا واستحق الموظف على مقتضاه مرتبه بحلول ميعاده ، وأصبح هذا المرتب حقا مكتسبا له واجبا أداؤه ، لا يحول دون ذلك نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل أو عدم كفايتها أو رفض الموظف المختص لهذا السبب أو ذاك التأشير بالصرف ، وغاية الامر أن ذلك قد يستدعى فقط تأخير الصرف الى أن تدبر الادارة المال اللازم ، وذلك أنه اذا كان مركز الموظف بالنسبة لمرتبة فى المستقبل هو مركز قانونى عام يجوز تغييره فى أى وقت فان بالنسبة لمرتبه الذى حل فعلا هو مركز قانونى ذاتى ولد له حقا مكتسبا واجب الاداء ، لا يجوز المساس به الا بنص خاص وليس فى أدنى منه كاللائحة ، فلا يقف فى سبيل استيفاء هذا الحق ما قد تتعلل به الادارة من نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل أو عدم كفايتها أو عدم التأشير من المراجع المختص بمراقبة الصرف(١٤٢) •

---

(١٤١) د• سليمان سليمان الطماوى ــ الوجيز فى القانون الدارى ــ ١٩٨٢ ــ ص ٤١٤ •

(١٤٢) أحمد سمير أبو شادى ــ مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات نوفمبر ٥٥/ نوفمبر ١٩٦٥ جـ ١ ص ١١٨١ حكم ١٧٥ ــ (١٣/٢/١٩٥٦) •

كما استقر القضاء الادارى على أن الاجر مقابل العمل • وقد رددت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى العديد من أحكامها ومنها على سبيل المثال • (طبيعى هو أن يحرم الموظف الذى ينقطع عن عمله بدون مبرر من راتبه مدة غيابه ، لان الاصل أن الاجر هو مقابل العمل)(١٤٣) •

والاصل أن يمنح الموظف عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة أو المربوط الثابت للوظائف التى من هذا النوع • وذلك وفقا للجدول المرافق لقانون العاملين(١٤٤) •

ومن المبادىء المسلمة فقها وقضاءا أن الموظف يستحق المرتب من تاريخ تسلمه عمل الوظيفة التى عين فيها • ويستمر استحقاقه لهذا المرتب الى اليوم الذى تنتهى فيه خدمته • وقد نصت المادة ٢٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « يستحق العامل أجره اعتبارا من تاريخ تسلمه العمل ، ما لم يكن مستبقى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينــــه » •

وهذا الاصل العام جاء فى حكم المحكمة الادارية العليا حيث قررت : « أن النص على استحقاق الموظف راتبه من تاريخ تسلمه العمل هو ترديد لاصل طبيعى عادل متسق • وقاعدة عدم جواز الاثراء على حساب الغـــير بغير سبب قانونى • فاذا كان قرار التعيين قد صدر • ولكن الموظف لم يتسلم عمله الا بعد ذلك • فلا يستحق مرتب الا من التاريخ الاخـــير • وكذلك اذا كان الموظف تسلم عمله بناء على تكليف الجهة المختصـــة ثم تراخى صدور قرار تعيينه استيفاء الاجراءات أو أوضاع يتطلبها اصداره فانه يستحق مرتبه منذ التاريخ الاول الذى تسلم فيه العمل » •

---

(١٤٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ٤ يناير سنة ١٩٧٠ (س ١٥ ص ١٠٨) •

(١٤٤) د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٤١٥ •

المطلب الثـانى

العـــلاوات

تنقسم العلاوات الى علاوة دورية ، والى علاوة تشجيعية ، وكانت بعض النظم تسميها العلاوات الاستثنائية ومما لا شك فيه أن استخدام تسميـة العـلاوة التشجيعيـة أفضـل وأوضـح فى التعبـير عن طبيعة هذه العلاوة ، كحافز للعاملين على بذل قصارى جهدهم ، والتفانى فى الاداء الوظيفى(١٤٥) .

والعلاوات طريق من الطرق التى يستخدمها المشرع لزيادة الاجور ورفع المرتبات العاملين لمواجهة أعبـاء الحياة ، دون الحاجة الى تغييـر الوظيفة التى يشغلها الموظف أو الدرجة .

أولا : العلاوة الدورية :

تمثل العلاوة الدورية زيادة مالية تضاف الى أجر العامل ، وذلك بصفة دورية ، طالما أنه لم يحرم منها لاسباب قانونية ، ولم يصـل الى آخر مربوط الدرجة ، ولذلك يقتصر منح العلاوات الدورية ، على ذوى الاجور المتزايدة ، فلا يمتد الى ذوى الاجور الثابتة(١٤٦) .

وتعرف المادة (٢٧) من النظام العام للموظفين الفرنسيين الصادر بالامر رقم ٥٩/٢٤٤ فى ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ العلاوة الدورية كما يلى :

(تترجم ترقية السامة بزيادة فى المرتب ، وهى تتم بالاقدمية وتقرير الموظف معـا .

ويبين Marcel Piquemal أهميتها أنها (الاكثر قـدما والاكثر ضرورة فى كل نظـم الترقية) (١٤٧) ويقول عنها لويس كامى :

---

(١٤٥) نبيل رسلان ــ الحوافز فى قوانين العاملين بالحـكومة والقطاع العام ــ ١٩٧٨ ــ ص ٣٥٣ .

(١٤٦) د. بكر القبانى ــ القانون الادارى ــ أموال الادارة العامة والعاملون بها ــ ١٩٨٠ ــ ص ١٤٩ .

(١٤٧) Marcel Piquemal : Le Fonctionnaire Droits et Garanties, 1973, p. 209.

(اذا كانت ترقية الدرجة مبررة ببواعث أخرى ، بجانب التحفيز على العمل وخاصة الضرورة العضوية للتدرج فان ترقية السلمة على العكس تجد فيه سندها الوحيد(١٤٨) .

ويبين طبيعتها مكتب العمل الدولى فى تقريره رقم (٣) الخاص بمشاكل الكارير فى الوظيفة العامة سنة ١٩٧٠ بالشكل التالى (تعتمد ترقية السلمة نظريا فى الغالبيـة العظمى من الدول على القيام المرضى بمهام الوظيفة الا أنه من الناحية العملية بات من المقبول أن تكون آلية . فالاتجاه السائد فى كثير من الدول الآن ان خطأ وان صوابا ، يعتبر التقدم فى سلم المرتبات شرطا طبيعيا للتوظف أكثر منه مكافأة عن الخدمات الممتازة السابق تأديتها أو المحفز للعمل فى المستقبل (١٤٩)) .

وعن أساليب التطبيق يقول التقرير المشار اليه (تمنح هذه الزيادات من الناحية الادارية بدون تقرير ، وتلك هى الحالة فى المملكة المتحدة والبلاد التى تستلهم النموذج البريطانى فى الادارة العامة ، أما الحرمان منها فيستلزم قرارا خاصا من السلطة الادارية التى تستخدم الموظف وهو فى العادة يكون لاسباب تأديبية محضة .

وفى البلاد التى ظلت تتطلب التقرير لمنح هذه الزيادة للاعداء المرضى لمهام الوظيفة يبقى هذا الشرط اجراء شكليا .

موقف المشرع المصرى من العلاوة الدورية .

تنص المواد ٤٠ ــ ٤١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن تستحق فى أول يناير التالى لانقضاء سنة واحدة من تاريخ التعيين ،

---

(١٤٨) Louis Camu : Essai sur la technique et la théory des traitements, thèse, 1944, p. 132.

(١٤٩) Considérée comme une condition normale d'emploi plutôt que comme récompense pour des services méritoires déjà rendus ou comme une stimilant pour mieux travaillera à l'avenir.

وكانت التشريعات السابقة تشترط لاستحقاق العلاوة مرور سنتين على بداية التعيين • فقد حقق التشريع الحالى ميزة للعاملين بتخفيض المدة التى يستحق بعدها العامل العلاوة الدورية(١٥٠) •

والملاحظ أن العامل يستحق العلاوة الدورية بمجرد حلول ميعادها المحدد بالقانون • فتصبح حقا مكتسبا له ، لا يجوز للادارة أن تتحلل منه ما لم يقم سبب قانونى يحرم العامل منها •

وذلك لنص المادة ٤١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التى يشغلها •• الخ النص • فقد استخدم المشرع لفظ الاستحقاق بدلا من لفظ « المنح » ، الذى استخدم فى التشريعات السابقة وتأسيسا على ذلك فان قرار السلطة المختصة ليس الا قرارا كاشفا للمركز القانونى ينشأ من القانون وما على الادارة الا أن تعمل أثر هذه المراكز فى حق من توافرت فيهم شروطها ، ودون أن تمارس فى ذلك أى اختصاص تقديرى(١٥١) •

وهذا ما أكدته المحكمة الادارية العليا فى أحكامها حيث قررت •• أن استحقاق العلاوة مسمدة من حكم القانون رأسا ما دام ظاهر الحال فى خصوصها عدم قيم منع من الاستحقاق (١٥٢) •

الحرمان من نصف العلاوة الدورية :

يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ، على ألا يترتب هذا الاثر اذا ما تراخى التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه • وقد كانت التشريعات السابقة على القانون

---

(١٥٠) محمد سعيد فرج ــ دليل الباحثين فى قانون العاملين ــ ١٩٧٩ ــ ص ٦٦٦ •

(١٥١) د•عبد الفتاح حسن ــ مبادىء القانون الادارى الكويتى ــ ١٩٦٩ ــ ص ٢٨٦ •

(١٥٢) المحكمة الادارية العليا ــ ٢٤ ــ ٥ ــ ١٩٦٤ ــ المجموعة ــ س ٩ ــ ص ١٠٤٢ •

رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، تقضى بحرمان العامل من العلاوة الدورية كاملة فى حالة تقدير كفاءته بدرجة ضعيف ، أو فى حالة تقديره بدرجة كفاءة متوسط فى تقريران متتاليان • الا أن المشرع قد راعى مصلحة العامل فأعطى العلاوة كاملة لمن حصل على تقدير ممتاز أو كفء • ونصفها لمن حصل على تقدير ضعيف • فقد اعتبر أن نسبة الـ ٥٠٪ من قيمة العلاوة تمنح كمقابل تزايد الاعباء المالية للعامل من سنة الى أخرى • أما نسبة ٥٠٪ الباقية فتكون مقابل الخبرة المضافة للعامل التى يكتسبها فى العمل (١٥٣) •

كما يحرم العامل من نصف العلاوة الدورية اذا جوزى بذلك كجزاء تأديبى •

وجدير بالذكر فى النهاية أن نظام الاجور طبقا لاحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يقوم على أساس أن ينطلق العامل فى الحصول على العديد من العلاوات فى درجته المالية الى أن تسمح له الظروف بتولى مسئوليات الوظيفة الاعلى ذات الدرجة المالية الاعلى وهو ما يتيح له الحصول على أجر أعلى وهذه هى الحكمة من المادة ٤١ مكرر من ذات القانون التى تنص على أن « اذا أمضى العامل ثلاث سنوات دون استحقاق علاوة دورية لوصول أجره الى الحد الاقصى المسموح به وفقا للقوانين المعمول بها يمنح علاوة اضافية بفئة العلاوة المقررة لدرجة الوظيفة وذلك فى أول يوليه التالى لمضى المدة المذكورة بشرط ألا يجاوز أجره بهذه العلاوة الربط المالى الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الاعلى مباشرة (١٥٤) •

---

(١٥٣) للمزيد من التفاصيل راجع — د• نبيل رسلان — الحوافز فى قوانين العاملين بالحكومة والقطاع العام — ص ٣٤٥ •

(١٥٤) أضيفت هذه المادة بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ •

ثانيا : العــلاوة التشجيعيــة :

تشغل الحوافز مكانا هاما فى سياسة الاجور فى أنحاء العالم شرقه وغربه على السواء ، ذلك أن الانسان فى حاجة مستمرة لتحريك دوافعه ، بما يظهر امكانياته الخاصة التى يمتاز بها على باقى أقرانه ، وذلك بهدف الاستفادة من مميزات الفرد ، فحاجات الانسان متنوعة وتختلف درجة الاشباع فيها من فرد الى آخر ، ولذلك يلجأ المشرع الى مكافأة العاملين الذين أثبتوا جدارة خاصة وامتياز فى أداء أعمال وظائفهم بمنحهم علاوة تشجيعية تعادل قيمة العلاوة الدورية (155) •

وقد أجاز القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ « للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة ، حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الاجــر المقرر للوظيفة ، وذلك طبقــا للاوضــاع التى تقررها » (المــادة ٥٢) •

ونظرا لمــا للعلاوة الدورية من طبيعة خاصة كحافز للعاملين على بذل المزيد من الجهد والتفانى فى أداء واجبات وظائفهم فقد أحاطهــا المشرع بعــدة ضمانات وضوابط حتى تقدم لمستحقيها (156) •

ويراعى فى منح هذه العلاوة ما يلى : ـــ

١ ـــ أن تكون كفية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز ، عن العامين الاخيرين ، وأن يكون قد بذل جهدا خاصا ، أو حقق اقتصادا فى النفقات، أو رفعا لمستوى الاداء •

٢ ـــ ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين • وذلك تشجيعا للعاملين وحتى يضمن المشرع استفادة أكبر عدد من العاملين من هــذا الحافز •

---

(١٥٥) د• نبيل رسلان ـــ المرجع السابق ـــ ص ٣٥٢ •

(١٥٥) د• عبد الفتاح حسن ـــ المرجع السابق ـــ ص ٢٨٩ •

٣ ــ ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هــذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠٪ من العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حــدة فاذا كان عــدد العاملين فى تلك الوظائف أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم(١٥٧) ٠

٤ ــ لا يمنع منح العلاوة التشجيعية من استحقاق العــلاوة الدورية فى موعــدها ٠

٥ ــ يجوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجــة الجامعية الاولى ، وذلك وفقا للقواعد والاجراءات التى تصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ، بناء عــلى عرض لجنــة شئون الخــدمة المدنيــــة(١٥٨) ٠

ويعتبر هذا الحكم تقنينا لمــا عليه الوضع المنظم بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٨٧ لسنة ١٩٦٠ فى شأن الرواتب الاضافية للحاصلين على المــاجستير أو الدكتوراه أو ما يعادلهما ، كما أن هذا الحكم يعتبر تطويرا نحو الاوضاع السليمة لمــا تضمنه القرار الجمهورى(١٥٩) ٠

---

(١٥٧) عدلت المــادة ٥٢ (بند ٣) بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ٠

(١٥٨) وقد صدر قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ بقواعــد واجراءات منح عــلاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء الخدمة على مؤهلات علمية أعلى من الدرجــة الجامعية الاولــى ٠

(١٥٩) الفصل السابع ــ المذكرة الايضاحية لمشروع قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ٠

المطلب الثالث

الترقيـــــات

PROMOTIONS

ان نظام الترقى من أهم الدعامات التى تقوم عليها نظم التوظف التى تعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة « career service » ينقطع لها الموظف : فالمواطن الذى يقبل أن يعين فى أول درجات السلم الادارى ، يضع نصب عينيه من أول الامر احتمال صعوده درجات ذلك السلم ، بل ووصوله الى القمة • ونظم التوظف ــ القائمة على اعتبار الوظيفة العامة مهنة دائمة كما هو الشأن فى جمهورية مصر العربية ومعظم دول أوربا ــ تؤيد هذا الاحتمال ، بل وتعمل على غرس هذا الامل فى نفس كل موظف(١٦٠) •

تعريف الترقية :

يرى الاستاذ الدكتور سليمان الطماوى أن الترقية تعنى أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التى كان يشغلها قبــل الترقية ويترتب على الترقية زيادة المزايا المــادية والمعنوية للعامل وزيادة اختصاصاته الوظيفية ، واذا كان من المعتاد أن يترتب على الترقية زيادة فى المرتب ، فانها أخطر من العــلاوة أو المــكافآت التشجيعية ، لانها سترفع المرتب من ناحية ، وتصعد بالعامل فى السلم الادارى من ناحية أخرى • فتتزايد تبعاته وسلطاته(١٦١) •

وتعرف المحكمة الادارية العليا فى مصر الترقية بأنها كل ما يطرأ على

---

(١٦٠) د• سليمــان الطمــاوى ــ الوجيز فى الادارة العامة ــ ١٩٨١ ــ ص ٢٨٦ •

(١٦١) د• سليمان الطماوى ــ مبادىء القانون الادارى ــ الكتاب الثانى ــ ١٩٧٩ ــ ص ٣٢٦ •

الموظف من تغيير فى مركزه القانونى يكون من شأنه تقديمه على غيره فى مدارج السلم الوظيفى والادارى ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته فى مجال الاختصاص وان لم يصاحب هـذا التقليد نفع مـادى(١٦٢) •

ويعرف الاستاذ هوايت الترقية بأنها تعيين الموظف فى وظيفة أعلى من وظيفته الحالية بما يقترن بذلك من نمو فى الاختصاصات وتغيير فى الواجبات وزيادة فى المسئوليات ويصاحب هذا اللقب الوظيفـى مـع زيادة فى الاجـر(١٦٣) •

فالترقية على هذا النحو تعتبر تقديرا من جانب الادارة لـكفاية العامل ومكافأة له على هذه الكفاية بتوفير الحافز المـادى والمعنوى له بما يكفل احتفاظه بهذا المستوى من الكفاية حتى يستطيع الحصول على ترقيات الى وظائف أعلى(١٦٤) •

وبنـاء على ذلك فان الترقيـة تستلزم بالضرورة توافر الشروط الآتيـة :ــ

١ ــ تعيين الموظف فى درجة مالية أعلى من درجته التى يشغلها •

٢ ــ أن يكون ترقية الموظف الى وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التى يشغلها فى مدارج السلم الادارى •

٣ ــ استلزام أن تتوافر فى العامل المراد ترقيته الشروط الـلازم توافرها لشغل الوظيفة المرقى اليها •

---

(١٦٢) الحكم رقم ٨١٩ لسنة ٩ ق مجموعة الاحكام التى يصدرها المكتب الفنى ١ لسنة ١١ ص ٤٢ •

(١٦٣) ليونارد هوايت ــ المرجع السابق ــ ص ٣٨٠ •

(١٦٤) د• محمد أنس قاسم جعفر ــ نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فاعلية الادارة ــ ١٩٧٣ ــ ص ٢٤ •

٤ — أن يكون ترقية العامل الى الدرجة التالية لدرجته مباشرة .

٥ — تشترط بعض التشريعات مددا بينية للترقيات[١٦٥] ، ويقصد بها المدد التى يجب أن تقضى فى كل مستوى وظيفى قبل الترقية الى مستوى أعلى .

وظاهر أن الحكمة من اشتراط هذه المدد البينية هو العمل على اكتساب العامل خبرة ومهارة ودراية فى أعمال الوظائف التى يتولى الاشراف على شاغليها مما يؤهله لحسن الادارة ويؤهله لشغل الوظيفة ذات المستوى الاعلى من حيث المسئولية والصعوبة .

٦ — اشتراط أن يجتاز العامل المراد ترقيته بنجاح التدريب الذى تتيحه له وحدته الادارية .

أهمية الترقية :

تمثل الترقية الحلفز الاول الدائم والمتجدد دائما أمام الموظف للصعود فى التنظيم الهرمى ، ولشغله وظيفة ذات اختصاصات ومسئوليات أعلى ، والتمتع بالميزات اللصيقة بها من قيادة للاخرين ، ومرتب أعلى ، فالامل فى الترقية والتقدم فى السلم الرئاسى échelle hiérarchique يحرك جهود الموظفين بجاذبية الكرامة Dignité فى تحمل عبء الوظيفة الاعلى والتمتع بالامتيازات المالية المرتبطة بها ، وبناء على ذلك يجب على التنظيم الهرمى للادارة أن يحمل بذاته مبدأ تحريك الحماس والتضحية ويقضى بالتدبير المتصاعد لمعدل المرتبات المرتبط بكل واحدة من الاعباء التدرجية[١٦٦] .

---

(١٦٥) راجع قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن المعايير اللازمة لترتيب الوظائف للعاملين المدنيين بالدولة والاحكام التى يقتضيها تنفيذه ، وقد أوضح المدد البينية التى يتعين أن يقضيها العامل فى كل وظيفة قبل الترقية للوظيفة الاعلى .

(١٦٦) لويس كامى — المرجع السابق — ص ١٢٩ .

وكما تبدو أهمية الترقية بالنسبة للعامل كأمل من الآمال التى يسعى باستمرار لتحقيقها للاستفادة المادية والمعنوية التى تعود عليه منها ، فان للترقية العديد من المزايا التى تفيد جهة الادارة ذاتها ، ذلك لانها تؤدى الى :

١ ـ اجتذاب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية والاحتفاظ بها فى نطاق الوظيفة العامة .

٢ ـ غرس الحافز فى نفوس كافة الموظفين لبذل أقصى مايستطيعون من جهد أملا فى الفوز بالترقية .

٣ ـ المعاونة على سيادة روح الطاعة والنظام باعتبار أن الترقية هى وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب وأن التأديب هو وسيلة الضغط والارهاب .

٤ ـ الترقية هى الوسيلة الطبيعية لاعداد القادة الاداريين من بين موظفى الصف الاول .

٥ ـ الترقية على أسس صالحة تكفل تحقيق الاهداف السابقة ، أما اذا تسرب الفساد اليها ، فلن يجدى تدعيم الادارة العامة ، الالتجاء الى جميع قواعد علم الادارة العامة لان اليأس اذا تسرب الى نفوس الموظفين فسد كل شىء(١٦٧) .

نظم الترقية :

اجراء الترقية من عدمه مسألة ملاءمة تستقل جهة الادارة بتقديرها حسب ظروف الاحوال ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل باعتبار ذلك من مناسبات اصدار القرار الادارى . الا أن الادارة اذا اختارت

---

(١٦٧) د. سليمان الطماوى ـ الوجيز فى الادارة العامة ـ ١٩٨١ ـ ص ٢٨٦ ـ ٢٨٧ .

طريقة معينة فعليها أن تلتزم بأحكامها وقواعدها حتى لا يكون قرارها مشوبا بعيب التعسف فى استعمال السلطة •

وتختلف نظم الترقية فى الدول المختلفة تبعا للمعايير المختلفة والمتباينة التى تتبعها فى مجال الوظيفة العامة •

وسوف ندرس نظم الترقية فى الولايات المتحدة الامريكية لاختلاف مفهوم الوظيفة العامة فى النظام الامريكى عن النظام الفرنسى وعن السائد فى مصر مما يستتبع دراسة النظام الفرنسى ثم المصرى •

أولا : الولايات المتحدة الامريكية(١٦٨) :

تمهيد :

تسببت الاحزاب السياسية فى الولايات المتحدة الامريكية فى افساد نظام الخدمة المدنية وهى الوظيفة العامة وذلك خلال القرن التاسع عشر ، حيث انتشر الفساد الادارى،وظهر نظام الغنائم الحزبى Spoils System فى الوظائف حيث كان الحزب الفائز فى انتخابات الرئاسة يقوم بفصل الموظفين ، ويستبدل بهم آخرين وذلك حتى يتأكد من أنه لن يتعرض

---

(١٦٨) أهم المراجع :

Herman Finer : The Theory and practice modern government. New York, 1949.

Van Riper Paul : History of The United States Civil Services, New York, 1958.

Leonard White : Introduction to The Study of Public Administration, Fourth Edition.

Glenn Stahl : Public Personnel Administration, New York, Fifth Edition, 1962.

Gerar Conac : La Fonction Public aux Etats-Unis, Paris, 1958.

للتخريب الادارى من الموظفين الذين يشغلون الوظائف المختلفة ويدينون بالولاء لحزب آخر ، بحجة ضمان تنفيذ السياسة العامة للبلاد ولكى يضمن ولاء هؤلاء الموظفين أنصاره ثم تتكرر الدورة والعملية حين يفوز حزب على آخر • الامر الذى يجعل الموظف يبحث عن وسيلة يضمن بها البقاء فى وظيفته اذا كان موظفا •

ولذلك ارتبطت الوظيفة العامة بالنظام السياسى فى الولايات المتحدة الامريكية باعتبارها واقعا عمليا ، فان القاعدة العامة هى تغيير الوظائف كل أربع سنوات • وقد ظهر هذا المفهوم بصورة قانونية فى عهد الرئيس اندريه جاكسون — حيث الوظائف من الحقوق المشروعة للحزب المنتصر فى الانتخابات الذى يحل محل الحزب المنهزم ، ولا يقتصر ذلك على المناصب القيادية السياسية • ونتيجة مبدأ المحسوبية السياسية عزل الرئيس جاكسون فى ثمانى سنوات عددا من الموظفين يوازى عدد من عزلهم سلفاؤه فى أربعين عاما(١٦٩) •

ولذلك لم يكن غريبا أن تتعالى الصيحات لاصلاح نظام الوظائف ، وان سارت حركته بطيئة متراخية وكان من أهم الخطوات صدور القانون المسمى Pendleton Act سنة ١٨٨٣ لينشى أول ضمانات لتولية الوظائف وللمستقبل الوظيفى لصالح الموظفين • وبذلك أصبح التعيين فى بعض الوظائف على أساس الجدارة Merit system وليس المحسوبية السياسية • وشكلت لجنة للخدمة المدنية Civil service commission لتشرف على تطبيق النظام الجديد(١٧٠) ، يرأسها ثلاثة أعضاء بحيث يكون

---

(١٦٩) د• اسماعيل زكى : ضمانات الموظفين فى التعيين والترقية والتأديب — ١٩٣٦ — ص ٣ •

(١٧٠) هذا التعديل التشريعى الذى استبدل بنظام المحسوبية السياسية نظام الجدارة لم يكن ذا محمول عام ، بل اقتصر تطبيقه على

=

أحدهم من حزب الاقلية فى البرلمان ، ويعين رئيس التوظف أعضاء هذه اللجنة ، وتقوم بالاشراف على تنفيذ قانون التوظف ، كما تضمن القانون القواعد التالية :

١ — يتم تولى الوظائف العامة على أساس امتحان مسابقة يعقد لمن تتوافر فيهم شروط شغلها ، والامتحانات يجب أن تكون عملية ، وتتعلق مباشرة بنوع العمل الذى يقوم به الموظف •

٢ — ترشح لجنة الخدمة المدنية ثلاثة من اللائقين من أوائل الناجحين لكل وظيفة مطلوبة وللسلطة المعنية أن تختار من تشاء من الثلاثة الاول الذى يجعل للوزارات والمصالح بعضا من الحرية فى اختيار الموظفين الذين سيعينون بها ولا يفرض عليهم أشخاصا معينين بالذات •

٣ — يوضع الموظف بعد تعينه تحت الاختبار لفترة زمنية •

٤ — تمنح اميازات خاصة لمن أدى الخدمة العسكرية وخاصة من أصيبوا فى العمليات العسكرية وأصبحوا من ذوى العاهات •

٥ — تتم الترقية من وظيفة الى أخرى أعلى منها على أساس كفاءة الشخص وصلاحيته •

٦ — تطبق قواعد هذا القانون على الوزارات والمصالح التى يرى البرلمان والرئيس ادخالها فى نطاق هذا القانون ويستثنى منه العمال والوظائف التى يكون التعيين فيها من اختصاص الرئيس ومجلس الشيوخ(١٧١) •

بعض الموظفين • بينما كان البعض الآخر يخضع للنظام القديم • وأطلق على الموظفين العموميين الخاضعين للقانون الجديد الخدمة المدنية Civil service د• محمد فؤاد مهنا — سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادىء علم التنظيم — دار المعارف — ١٩٦٧ ص ٥٠ وما بعدها •

(١٧١) د• محمد أنس قاسم — المرجع السابق — ص ٥٩ — ٦٠ •

والملاحظ أن هذا القانون لم يكن يشترط الحصول على مستوى معين من التأهيل العلمى ، مكتفيا باجتياز الامتحانات •

وفى سنة ١٩٢٣ صدر أول قانون لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا وفقا لواجباتها ومسئولياتها والمؤهلات اللازمة لشغلها ، وقد قسم هذا القانون الوظائف العامة الى خمس فئات هى :

الخدمات المهنية والعلمية Professional & Scientific

الخدمات المهنية المساعدة Sub Professional

الخدمات الادارية والكتابية والمالية

Administrative & Clerical Fiscal

خدمات الصيانة Custoidal

الخدمات الكتابية والآلية Clerical & Mechanil.

واستمر قانون الترتيب الصادر سنة ١٩٢٣ ساريا حتى سنة ١٩٤٩ حيث صدر قانون آخر ، حدد السياسة العامة لترتيب الوظائف ، كما حدد الجهة المسئولة عن ترتيب الوظائف العامة وهى « هيئة الخدمة المدنية » Civil service commission وقد فصل هذا القانون بين وضع المواصفات والمعايير اللازمة لترتيب الوظائف وهو عمل أسنده القانون لهيئة الخدمة المدنية وبين ترتيب الوظائف الفردية وهو عمل أسنده القانون الى الوحدات الادارية المختلفة فى ضوء المواصفات التى تنشرها الهيئة وتحت مراجعتها المستمرة •

أسلوب الترقية :

تقتصر الترقية فى الولايات المتحدة على الترقية من وظيفة الى أخرى أعلى منها فى المسئوليات والواجبات تتم على أساس الجدارة والكفاءة طبقا لخطة الترقية التى يتم وضعها بواسطة الجهة الادارية

وتقاس كفاية الموظفين عن طريق الامتحانات المفتوحة open examination والتقارير الدورية التي توضع عن الموظفين بواسطة رؤسائهم ، ويتم الاعلان بصفة دائمة عن الوظائف الشاغرة المطلوب الترقية اليها ، ويسمح لغير العاملين بالوحدة — بالتقدم لشغل هذه الوظيفة وذلك بالتقدم للامتحان المطلوب تأديته وهذا الامتحان قد يكون تحريريا فى مواد مختلفة وقد يكون اختبار أداء يقصد به الكشف عن مقدرة الفرد على أداء عمل محدد كما قد يكون الامتحان فى صورة تقييم لما حصل عليه الفرد من تعليم وتدريب وخبرات فى عمله السابق ، وقد يجمع بين كل هذه العناصر • وهناك معايير مفصلة تم وضعها بواسطة هيئة الخدمة المدنية لتحديد المستوى المطلوب من الامتحان لكل نوع من الوظائف على حدة ، ويتم ترتيب الاشخاص الناجحين وفقا للدرجات التى حصل عليها كل متسابق ولهذا فانه فى بعض الحالات يجوز أن يظفر بالترقية أحد العاملين بمنظمة أخرى غير المنظمة التى بها الوظيفة الشاغرة ويقع عليه الاختيار لشغل الوظيفة المطلوب الترقية اليها ويصدر قرار الترقية بعد ذلك من رئيس الادارة المختص(١٧٢) •

وفى سبيل ضمان عدم تجاوز الجهات الادارية فقد وضعت هيئة الخدمة المدنية أسس الترقية من وظيفة الى أخرى ، وعلى الجهات الادارية مراعاتها عند اجراء الترقية وهذه الاسس هى :

١ — ألا يترتب على خطة شغل الوظائف بالترقيات اغلاق الطرق الاخرى التى قد تكون أكثر مناسبة لشغلها كالتعيين أو النقل •

٢ — النشر والاعلام عن خطة الترقية حتى تكون الادارة والعاملين بها لديهم الفرصة للفهم ومعرفة أهدافها واجراءاتها ونتائجها •

٣ — أن تتفق خطة الترقية مع الاحتياجات الفعلية للجهة ومع توجيهات هيئة الخدمة المدنية •

---

(١٧٢) د• محمد أنس قاسم جعفر — المرجع السابق — ص ٦٤ — ٦٥ •

٤ ــ أن يتجه أسلوب الترقية نحو اختيار أحسن الأشخاص المؤهلين من بين من تتوافر فيهم شروط التأهيل لشغل الوظائف •

٥ ــ أن يتسم هذا الأسلوب بالتطبيق العادل والمساواة •

٦ ــ أن يحقق الفرصة المتكافئة للموظفين بدون تمييز •

٧ ــ أن يؤخذ فى الاعتبار عند الاختيار للترقية ما تقرر للموظف من مكافآت أو جوائز متصلة بأدائه للعمل خلال السنتين السابقتين على الترقيــة •

٨ ــ كفاية حق الموظفين فى التقدم بالشكوى وسماع تظلماتهم اذا كانوا يعتقدون أن خطة الترقية لم تتبع أو أن أحد هذه الاساسـيات لم ينفذ(١٧٣) •

ثانيا : النظام الفرنسى :

اهتم المشرع الفرنسى بايجاد نظام سليم للترقية فوضع له من الضمانات ما يكفل نجاحه فى أول قانون عام للموظفين الفرنسيين سنة ١٩٤٦ ، وأخذت به لائحة الادارة العامة الصادرة فى فبراير سنة ١٩٥٩ وقد أخذ أمر ١ فبراير ١٩٥٩ بجميع الاحكام التى كان يتضمنها قانون ١٩٤٦ فجاء مثالا حقـا للديمقراطية •

وقد نظمت المواد من ٤٦ الى ٢٩ من الامر المشار اليه أنواع الترقيات ثم وضعت لائحة الادارة العامة المذكورة ، الضمانات اللازمة لجـدية الاختيار على أساس الجدارة فأحاطت قائمة الترقيات بمجموعة من الاحكام على النحو التالى :

تنص المادة ٢٦ من أمر فبراير سنة ١٩٥٩ على أن تكون ترقيـة الموظفين المدنيين من مرتبة الى أخرى أو من درجة الى أخرى بتطبيق نصوص الفقرة ٤ من المـادة ٢٨ على أساس الانتقال من مرتبة الى أخرى أو من درجة الى أخرى •

---

(١٧٣) د• محمد أنس قاسم ــ المرجع السابق ــ ص ٦٥ ــ ٦٦ •

وتنص الفقرة ٣ من المادة ٢٨ المشار اليها على أنه تصدر لوائح خاصة بعد أخذ رأى المجلس الاعلى للخدمة المدنية تحدد مبادىء وطرق الاختيار وتحدد بصفة خاصة الدرجات والسلمات التى يجب أن يكون الموظفون المدنيون شاغلون لها للسماح لهم بدخول الامتحانات •

وتنص المادة ٢٩/٢ على أن تحدد اللوائح الخاصة التسلسل فى الدرجات داخل كل كادر وعدد السلمات فى كل درجة وشروط الترقية من سلمة أو درجة الى أخرى •

كما تنص المادة ١٩ على أن تضمن اللوائح التنفيذية فى الوحدات المختلفة اتاحة التسهيلات فى التدريب ودخول الفئات الاعلى فى جميع الاحوال للموظفين المدنيين الذين تتوافر لديهم المقدرة المطلوبة • وقد تقضى هذه اللوائح بطريق الاستثناء ، وبهدف أن تضمن للموظفين المدنيين الذين ينتمون لكادرات معينة تحقيق التطور الطبيعى فى حياتهم الوظيفية، بنقلهم لكادرات أعلى مما يشغلونها وذلك عن طريق عقد اختبارات مهنية لهم •

وهكذا فان قانون الخدمة المدنية الفرنسى قد حدد ثلاث طرق للترقية: الاولى وهى القاعدة العامة والثانية والثالثة تحتاج الى موافقة المجلس الاعلى للخدمة المدنية قبل أن تنص عليها اللائحة الخاصة بالمجموعة التى ترغب تطبيق هـذه الوسيلة •

١ ــ تتم الترقية بالاختيار بعد القيد فى قائمة الترقيات التى يتم وضعها بعد أخذ رأى اللجان الادارية المشتركة الموجودة بالمصلحة أو الوزارة ، وهذه ضمانة هامة بضمان تكوين اللجنة ذاته ، ذلك أنه تكوين مشترك من ممثلى العمال وممثلى الادارة بالتساوى وتقوم هذه اللجنة بفحص الملفات ، كما تقوم بتقدير القيمة المهنية للموظف وتصدر توصية بقيده فى قائمة الترقيات من عدمه ، ومع أنها توصية الا أن العمل قد أثبت جدواها فما من رئيس ادارى يرغب فى التصدى لصراع بينه وبين النقابات التى تشرف على تعيين ممثلى العمال فى هذه اللجنة •

وعند مخالفة آراء اللجنة من حقها ، بناء على طلب من الموظف المرفوض قيده فى القائمة أن تحتكم الى المجلس الاعلى للخدمة المدنية ضد قرار الرئيس الادارى • ثم القضاء الادارى فى نهاية المطاف عن طريق الموظف ، ذلك القضاء الذى أثبت بحق أنه الدرع الواقى للموظف ضد ما بقى لدى الادارة من سلطة تقديرية يحميه من عسفها(١٧٤) •

٢ — قد تتم الترقية بالاختيار بعد القيد فى قائمة الترقيات التى توضع بالشكل المتقدم على أن يؤخذ فى الاعتبار التقييم المهنى للموظف ونتائج اختبارات الانتقاء • Résultats d'épreuves de sélection

٣ — الطريقة الثالثة هى التى تتم بناء على الاختبارات المهنية Epreuves Professionnelles

فقط ، تلك الاختبارات التى تتخذ شكل امتحان أو مسابقة d'examen ou concours

ضمانات الترقية :

نصت المواد من ١٣ — ١٩ من لائحة الادارة العامة الصادرة برقم ٣٠٨/٥٩ فى ١/١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ على ضمانات الترقية التى يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ — تعد قوائم ترقيات سنوية أى أنه يتم وضعها سنويا وفقا للمستحقين للترقية فى كل سنة •

٢ — هذه القوائم موحدة بالنسبة لجميع مستحقى الترقية فى الدرجة الواحدة •

٣ — يخضع اعداد هذه القوائم للجنة الادارية المشتركة التى تقوم بدراسة ملف الموظف القابل للترقية وتقوم بتقييمه مهنيا وتقدم اقتراحها بقيده فى قائمة الترقيات أو عدم قيده • وذلك بوصفها لجنة ترقيات •

---

(١٧٤) د• حماد محمد شطا — النظام القانونى — للاجور والمرتبات — ص ٣٦١ •

٤ ـ تعد هذه القائمة فى ١٥ ديسمبر على الاكثر لكى تدخل فى التطبيق اعتبارا من أول يناير ، وتعلن الى جميع الموظفين فى غضون الايام الثلاثة التالية لاعتمادها ، على أن تكون قائمة واحدة لكل واحدة من هيئات أو مجموعات الموظفين وعند تساوى موظفين فى جميع الظروف تكون الاولوية للاقدم .

ويلاحظ أن وجود المجلس الاعلى للخدمة المدنية الذى يشترك فيه العاملون واختصاصه بالنظر فى تظلمات العاملين من قرارات الترقية ، وأيضا التظلمات التى تقدمها اللجان الادارية المشتركة فى حالة اذا لم يدرج اسم موظف فى كشوف الترقية بعد أن اقترحت ادراج اسمه أو اذا أدرج اسم موظف فى كشوف الترقية رغم أن اللجنة رفضت ادراج اسمه يؤدى الى تخفيف العبء الملقى على مجلس الدولة ويعمل على حل مشاكل العاملين دون الالتجاء الى الجهات القضائية . وذلك يساعد الموظف على التفرغ للقيام بمهام وظيفته .

ثالثا ـ موقف المشرع المصرى من الترقية :

عندما صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ جعل الاصل فى الترقية أن تكون بالاقدمية ومع ذلك أجاز الترقية بالاختيار للكفاية فى حدود النسب التى عينها والتى أدخل عليها من التعديل ما ضيق فرص الترقية بالاختيار أمام الادارة الى أن صدر القانون رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٥٨ فجعل الترقية بالاقدمية المطلقة فى جميع درجات الكادر المتوسط وفى جميع درجات الكادر العالى عدا الترقية من الدرجة الثانية الى ما يعلوها فأبقى على الترقية بالاختيار فيها(١٧٥) .

---

(١٧٥) كانت العلة فى هذا التعديل كثرة شكاوى العاملين من اساءة استخدام الرؤساء حقهم فى النسبة المقررة للترقية بالاختيار وعدم استعمالها فى نطاقها السليم ولهذا فان المشرع رغبة فى ازالة الوساطة

=

وبجانب الترقية بنوعيها (الاقدمية والاختيار) برزت فكرة الترقية الى الدرجات الشخصية لعلاج مشكلة الموظفين الذين رسبوا فى درجاتهم مددا طويلة فتوالت التشريعات لترقية من أمضوا سنوات معينة فى درجاتهم الى الدرجات التالية بصفة شخصية ، ولم يكن هذا الاجراء يتفق مع الاصول السليمة لسياسة الوظائف العامة بل كان الالتجاء اليه كاجراء عادل لرفع الغبن الذى لحق هؤلاء الموظفين •

وقد أخذ القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة فى الاصل بمبدأ الترقية بالاقدمية ، وجعل الترقية بالاختيار فى الوظائف الرئيسية وحدها ، واستعاض عن نظام الترقية الى درجات شخصية لمن أمضوا مددا طويلة فى درجاتهم بتقرير مزايا الدرجة الاعلى لهم دون أن يرقوا اليها •

أما القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة فتنص المادة ١٥ منه على أن « تكون الترقية الى الوظائف التى يبدأ ربطها بملغ ٨٧٦ جنيها سنويا أو ما يعلوها من وظائف بالاختيار وبالاقدمية الى الوظائف الاخرى » •

غير أن المشرع فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد نص فى المادة ٣٧ منه • على أن « تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية بالاختيار ، وذلك على أساس بيانات تقييم الاداء وما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز •

=

والمحسوبية واشاعة روح الاستقرار والطمأنينة فى نفوس الموظفين نص على جعل الترقية كلها حتى الدرجة الثانية بالاقدمية المطلقة • وقد انتقد الفقه هذا التعديل بشدة رغم نبل الاعتبارات التى صدر عنها •

راجع د• سليمان الطماوى ــ مبادىء علم الادارة العامة ــ ١٩٦٣ ص ٤٠٧ •

وتكون الترقية الى الوظائف الاخرى بالاختيار فى حدود النسب الواردة فى الجدول رقم (١) المرفق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة ، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاقدمية .

ويشترط فى الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الاخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة مباشرة ، وذلك مع التقيد بالاقدمية فى ذات مرتبة الكفاية .

فاذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار تكون الترقية فى الجزء الباقى من الحاصلين على مرتبة جيد على الاقل عن ذات المدة السابقة مع الالتزام بالتفضيل المشار اليه فى الفقرة السابقة من هذه المادة فاذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية فى الجزء الباقى الى سنة تالية .

ومع ذلك يجوز للسلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين اضافة ضوابط للترقية بالاختيار وبحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة .

ويشترط فى جميع حالات الترقية بالاختيار أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها بالاتفاق مع الجهاز المركزى للتنظيم والادارة (١٧٦) .

وتنص المادة الرابعة من القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ المعدل لبعض أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « استثناء من أحكام الفقرة الاولى من المادة ٣٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والى أن يوضع أول بيان تقييم أداء عن شاغلى الوظائف العليا تكون الترقية

---

(١٧٦) معدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية استهداء بما يبديه الرؤساء بشأن المرشحين منهم لشغل هذه الوظائف وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز •

ويعتد فى معاملة شاغلى باقى الوظائف بالتقرير الاخير عنهم لحين وضع أول تقرير كفاية عنهم بعد العمل بهذا القانون •

ويصدر الوزير المختص بالتنمية الادارية قرارا بمعادلة مراتب الكفاية المعمول بها حاليا بمراتب الكفاية المنصوص عليها فى هذ القانون وبالرجوع الى الجدول المشار اليه ، والمرافق للقانون نجد أن المشرع قد تدرج فى نسبة الاختيار كلما صعدنا فى سلم الوظائف : فتبدأ بـ ١٠٪ من السادسة الى الخامسة ، وتزيد الى ٢٠٪ من الخامسة الى الرابعة ، والى ٢٥٪ الى الثالثة ، والى ٥٠٪ الى الثانية وتصل الى ١٠٠٪ بالنسبة الى ما يعلو ذلك من درجات ووظائف •

وواضح أن هذين النصين يتضمنان مبدأين للترقية :ـ

(أ) حرية الادارة المطلقة فى الترقية لوظائف الادارة العليا •

(ب) السماح بالترقية بالاختيار حدود نسب معينة فى بعض الدرجات •

(جـ) أن الاصل للترقية فى الدرجات الدنيا بالاقدمية •

وعلى هذا فالترقى بصفة عامة يأخذ احدى صورتين •

أولا : الترقية بطريق الاقدمية :

نظام الترقية بالاقدمية يعنى تقييد سلطة الادارة فى ترقية العاملين ذلك أن هذا النظام تلتزم الادارة فيه بترقية العاملين بحسب دورهم فى كشوف الاقدمية ، على أن ذلك لا يعنى أن الترقية بالاقدمية حق مطلق للعامل يؤول اليه تلقائيا بمجرد قضاء مدة زمنية معينة ، بل ان الترقية باعتبارها أسناد وظيفة أعلى الى العامل تفترض فى العامل أن يكون كفؤا للوظيفة التى سيشغلها • ولهذا نصت المادة (٣٤) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة

ضعيف من نصف العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير .

ونظام الاقدمية لا يعدم السلطة التقديرية للادارة بل انه يضيق من نطاقها الى حد كبير فلا يكون للادارة أية حرية فى اختيار الاشخاص المستوفين لكل الشروط المطلوبة ، بل تلتزم بترقيتهم حسب دورهم فى كشوف الاقدمية وفيما عدا ذلك من أمور يكون للادارة الحرية المطلقة فى تقديرها كحرية اختيار الوقت المناسب الذى تجرى فيه الترقية ما لم يكن المشرع قد ألزمها بالترقية فى موعد معين وكحرية تقدير ملاءمة الترقية من عدمها .

مزايا الاقدمية :

يرى البعض أن فكرة الاقدمية كأساس للترقية تحقق المزايا التالية :

١ ــ تمتاز هذه الطريقة بأنها آلية اذ يرقى الى الدرجات العليا التى تخلو أقدم الموظفين فى الدرجات السفلى ثم من يليه وهكذا(١٧٧) .

٢ ــ تشيع هذه الطريقة بين الموظفين روح الاطمئنان ، وتقطع على الادارة كل سبيل فى التعسف (١٧٨) .

٣ ــ اتباع مبدأ الاقدمية لترقية الموظفين يجعل الادارة حريصة على الاهتمام بهم وتوفير التدريب اللازم لشغل الوظيفة الجديدة ، كما أنها ستحاول الاهتمام بقدر الامكان بعملية اختيار الموظفين قبل تعيينهم (١٧٩) .

---

(١٧٧) د. سليمان الطماوى ــ الوجيز فى القانون الادارى ــ ١٩٧٢ ــ ص ٤١٩ .

(١٧٨) د. سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٤١٩ .

(١٧٩) د. عاطف عبيد ــ ادارة الأفراد من الناحيتين النظرية التطبيقية ــ ص ٧٠٠ .

٤ ــ تعتبر الترقية بناء على الاقدمية مكافأة من جانب المصلحة للعامل مقابل السنوات التى قضاها فى خدمتها اذ لا يعقل أن يلتحق العامل بوظيفة معينة ويظل بها الى أن يحال الى المعاش(١٨٠) •

عيـوب الاقـدمية :

يترتب على الترقية بالاقدمية المطلقة المضـار الآتية :

١ ــ تغلق الطريق على الكفاءات الممتازة التى يمكن أن تؤدى للادارة أجل الخدمات لو أسرعت الخطى قليلا فى السلم الادارى(١٨١) •

٢ ــ تؤدى الاقدمية الى الاضرار بحسن سير العمل وذلك باسناد الوظائف لغير الجديرين بها حيث لا يوجد معيار يوضح الكفء للوظائف العليا من غـيره •

٣ ــ تتجاهل الاقدمية الاستعـدادات والفروق الشخصية بين الافراد وهذا غير سليم من الناحية الواقعية حيث أن الافراد يختلفون اختلافا من حيث الكفاءات والقدرات والتقدم العملى خلال مدة خدمتهم الوظيفيـــة •

٤ ــ جعل الترقية بالاقدمية يضعف من تأثير وفاعلية الرؤساء فى معاملة مرءوسيهم حيث لا رأى لهم فى تقدير أمور الترقية التى تعتبر من أهم الامور بالنسبة للموظفين مما يجعلهم لا يعبأون بتنفيذ أوامرهم(١٨٢) •

٥ ــ تقضى الاقـدمية على المنافسة بين العاملين مما يؤدى الى تثبيط الهمم والقضاء على أهم مميزات العمل(١٨٣) •

---

(١٨٠) د• عاطف عبيد ــ المرجع السابق ــ ص ٧٠٢ •
(١٨١) سليمان الماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٤٢٠ •
(١٨٢) د• محمد أنس ــ المرجع السابق ــ ص ١٤٥ •
(١٨٣) د• محمد أنس ــ المرجع السابق ــ ص ١٤٥ •

ثانيا : الترقية بطريق الاختيار :

مقتضى هذه الطريقة ألا يعول فى ترقية الموظف أساسا على أقدميته ، ولكن على اجهاده وتفانيه وابتكاره فى عمله ، بحيث لو خلا مركز رئيسى وتنافس عليه موظف قديم وموظف كفء ، فضل هذا الآخير رغم حداثته وهكذا يمكن أن يغرى كل موظف بن يبذل قصارى جهده، فيكشف عن ملكاته عسى أن يرقى عن هذا الطريق(١٨٤) •

واذا كان يحمد لهذه الطريقة أنها تخفف قليلا من آلية الاقدمية وتظفر بالعناصر الصالحة فى المناصب الرئيسية • فانه يعاب عليها أنها قد تفتح باب المحسوبية على مصراعيه مما يشيع روح التذمر والقلق وخوف الموظفين على مستقبلهم مما يؤدى الى كثرة الشكاوى • ولذلك فانه لا ينبغى ترك نظام الترقية بدون ضمانات قوية تصونه وتحميه فمن الاهمية بمكان وضع أسس تفصيلية يتم على أساسها الترقية الى جانب وجوب اختيار السلطة العليا بقدر المستطاع القيادات الموثوق بهم ، المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة وعدم المفاضلة بين الموظفين الا على أساس العمــل •

موانــع الترقيــة :

يستلزم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لاجراء الترقية ألا تــكون ممنوعة عن الموظف لاسباب قانونية • وهذه الاسباب تتمثل فيما يلى :

١ ــ فترة الاختبار :

لا يجوز ترقية العامل الموضوع تحت الاختبار ، بحجة تمتعه بالحق فى ضم مدة خدمة سابقة • وذلك على أساس أن وضع العامل تحت الاختبار يعتبر وضعا غير مستقر ، وهو لا يستقر الا باجتياز فــترة الاختبار بنجاح • مما يجعل العامل غير صالح للترقية قبل قضائه الفترة

---

(١٨٤) د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٤٢٠ •

المذكورة مع ثبوت صلاحيته ، اذ أن بقاءه الوظيفة موقوف على هذا الثبوت[١٨٥] .

كما أكدت هذا المعنى المحكمة الادارية العليا فى حكم آخر لها حيث ذكرت « أن موقف الموظف المعين تحت الاختبار هو موقف وظيفى معلق أثناء تلك الفترة ، اذ لا يستقر وضعه القانونى فى الوظيفة الا بعد انقضاء فترة التعليق وانحسام الموقف باقرار من الجهة الادارية . والترقية أثناء هذه الفترة معناها الاعفاء من فترة الاختبار والاقرار للمرقى بالصلاحية فى الوقت الذى لم تكتمل له أسبابها . وأخصها عنصر الخدمة الفعلية وعنصر الزمن[١٨٦] .

٢ ــ تقديم تقارير كفاية غير مرضية :

يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ، على ألا يترتب هذا الأثر السبق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه (م ٣٤) .

٣ ــ الاحالة الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الوقف عن العمل .

تقضى المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « لا يجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية، أو موقوف عن العمل ، فى مدة الاحالة أو الوقف . وفى هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة . فاذا استطالت المحاكمة لاكثر من ذلك وثبت عدم ادانته أو وقع عليه جزاء الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى

---

(١٨٥) المحكمة الادارية العليا ــ جلسة ١٩٥٨/٦/٢١ سنة ٣ رقم ١٩٥٦ ــ ص ١٤٦٣ .

(١٨٦) المحكمة الادارية العليا ــ جلسة ١٩٦٥/١/٢٤ س ١٠ المجموعة ص ٥٠٦ .

اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه ، لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ، ويمنح أجرها من هذا التاريخ .

وهــذه المــادة تقابل نص المــادة ٦٦ من القانون رقم ٥٨ لسنــة ١٩٧١ ، كما تقابل نص المــادة ٧٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الا أن هناك فارقا بينهما ذلك أن المشرع فى القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ قد سوى بين عقوبة الانذار وبين عقوبة الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام من حيث الاثر المترتب عليها وذلك نظرا لبساطة المخالفة التى ارتكبها العامل .

ويعتبر العامل محالا الى المحاكمة التأديبية اعتبارا من :

١ ــ بمجرد صدور قرار النيابة الادارية باحالة العامل للمحاكمة التأديبية ، فليست العبرة بتاريخ قيــد الدعوى بالمحــكمة التأديبيــة . ولا بتاريخ اعلان قرار الاتهام .

٢ ــ من تاريخ صدور قرار الجهة الادارية المختصة أو رئيس الجهــاز المركزى للمحاسبات حسب الاحــوال بطلب اقامة الدعــوى التأديبية ضــده .

٣ ــ ويعتبر العامل محالا الى المحاكمة الجنائية اعتبارا من صدور قرار الاحالة من النيابة العامة أو قاضى التحقيق ، ويشترط فى الجريمة يرتكبها العامل والتى من أجلها يحال الى المحكمة الجنائية ويترتب عليها وقف الترقية أن تكون من الجرائم التى تمس الشرف أو الامانة . ذلك أن صدور حــكم يمس نزاهة الموظف أو شرفه وأمانته قــد يستتبــع مساءلته تأديبيــا .

الترقيــة بعــد المحاكمة :

يتبين لنا من العرض السابق أن منع الترقية خلال فترة المحاكمة انما هو منع مؤقت وهذا التأقيت مرهون بانتهاء المحاكمة .

فاذا انتهت المحاكمة نجد أن المادة ٨٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد أوضحت ثلاث حالات •

الحالة الاولى :

حالة ما اذا لم تستغرق المحاكمة أكثر من سنة ثم صدر حكم ببراءة العامل أو مجازاته بعقوبة الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل •

فى هذه الحالة ينبغى ترقية العامل الى الفئة التى كانت محجوزة له — ذلك أن القانون ينص على حجز فئة العامل المحال الى المحاكمة لمدة سنة — وصدور حكم ببراءة العامل أو مجازاته بعقوبة الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل ، يعطى للعامل الحق فى الترقية بأثر رجعى للدرجة المرقى اليها اعتبارا من التاريخ الذى كانت تتم فيه الترقية لو لم يكن محالا الى المحاكمة ، وعلى ذلك يمنح أجرها ويستحق كل الفروق المالية المتأخرة عن الفرق بين المرتب فى ظل الفئة السابقة والمرتب بعد الترقية الى الفئة الاعلى •

الحالة الثانية :

حالة استغراق المحاكمة أكثر من سنة من تاريخ حجز الفئة ثم صدر حكم بالبراءة أو المجازاة بعقوبة الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة تقل عن خمسة أيام • وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الفئة الوظيفية المرقى اليها ، وأن يمنح أجرها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية •

الحالة الثالثة :

اذا عوقب الموظف بعقوبة أشد مما سبق ذكره ، فان حقه فى الترقية خلال فترة الايقاف يسقط ، ولا يجوز ترقيته الا بعد انقضاء الفترات

المنصوص عليها فى المادة ٨٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتى تنص على ما يلى : « لا يجوز النظر فى ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلى الا بعد انقضاء الفترات الآتية :

١ ـ ثلاثة أشهر فى حالة الخصم من الاجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام الى عشرة .

٢ ـ ستة أشهر فى حالة الخصم من الاجر أو الوقف عن العمل لمدة ١١ يوما الى ١٥ يوما .

٣ ـ تسعة أشهر فى حالة الخصم من الاجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوما .

٤ ـ سنة فى حالة الخصم من الاجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما فى حالة توقيع جزاء خفض الاجر .

٥ ـ مدة التأجيل والحرمان فى حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها .

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت فى فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق .

٤ ـ الوقف عن العمل :

تنص المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الادارية بحسب الاحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التى تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف » .

ويجب عرض الامر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقى من أجره . فاذا لم يعرض الامر عليها خلال

عشرة أيام من تاريخ الوقت وجب صرف الاجر كاملا ، حتى تقرر المحكمة ما يتبع بشأنه(١٨٧) •

وعلى ذلك فان قرار الوقف الاحتياطى هو مجرد اجراء مؤقت لتيسير التأديب ، لا تلجأ اليه الادارة الا « اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك » فقد يكون الموظف محل التحقيق صاحب سلطة أو نفوذ من شأنها التأثير على سير التحقيق ، عن طريق ارهاب الموظفين الآخرين الذين قد يستشهد بهم أو يحقق معهم ، أو عن طريق اخفاء الوثائق والمستندات ، أو توجيه التحقيق وجهة مضللة ••(١٨٨) •

وحيث أنه ليس كل موظف تتخذ ضده الاجراءات التأديبية يوقف عن عمله بالضرورة ومن ثم فانه من المتعين تمييز عدم الصلاحية للترقية استنادا الى هذا السبب عنها فى الحالتين الاخريين ، لا سيما بسبب الاحالة الى المحاكمة التأديبية ويترتب على ذلك أن عدم الصلاحية للترقية بسبب الوقف عن العمل تزول بزوال سببها • فاذا رجعت السلطة الادارية فى قرارها خلال الاشهر الثلاثة المقررة للوقف ، أو رفضت المحكمة التأديبية مد الوقف ، ولم يكن الموظف قد أحيل بعد الى المحاكمة التأديبية، فانه يسترد صلاحيته للترقية لزوال السبب المانع (١٨٩) • أما فى حالة استمرار الوقف بناء على موافقة المحكمة التأديبية المختصة ، فتحجز له الفئة لمدة سنة ثم تسوى حالته بعد ذلك وفقا للاحكام التى سبق دراستها فيما يتعلق بالاحالة للمحاكمة التأديبية أو الجنائية •

---

(١٨٧) د• سليمان الطماوى ــ القضاء الادارى ــ الكتاب الثالث ــ قضاء التأديب ــ ١٩٧٩ ــ ص ٣٨١ ــ ٣٨٢ •

(١٨٨) عدلت بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ حيث أصبح من اختصاص مدير النيابة ايقاف العامل احتياطيا أثناء التحقيق معه •

(١٨٩) د• سليمان الطماوى ــ المرجع السابق ــ ص ٣٩٩ •

٥ ـ النقــــل :

أجاز المشروع نقل العاملين بين الوزارات والهيئات والمحافظات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها • الا أن هذا النقل قد يكون بهدف الحصول على ترقية بالاقدمية المطلقة ،مما يضر بالعاملين الأصليين الموجودين بالوحدات المنقولين اليها ، ولهذا نص المشرع فى المادة ٣٦) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « لا يجوز ترقية العامل المنقول الا بعد مضى سنة على الاقل ، ما لم تكن الترقية فى وظائف الوحدات المنشأة حديثا ، أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته ، أو لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة » •

والمقصود بالنقل الذى يعتبر مانعــا يحول دون ترقية العامل خــلال سنة ، هو نقل العامل من وحــدة الى أخرى مستقلة فى فئاتها الوظيفية وأقــدمياتها ، وذلك وفقــا لاوضــاع الميزانية التى بحسبها قد تعتبر الفروع المختلفة للمصلحة الواحدة وحدات قائمة بذاتها فى الترقية ولذلك فان النقل داخل الوزارة أو الهيئة الواحدة ولكن من فرع مستقل بفئاته الوظيفية وأقدمياته الى فرع آخر فان قاعدة حظر الترقية خلال سنة تكون واجبة التطبيق ويشترط فى ذلك أن يكون الفرع فى تدرج هرمى يسمح بالترقية من درجة الى أخرى دون حاجة الى الاستعانة بالدرجات الاخرى الواردة فى باقى الفروع •

أما النقل الداخلى فى الجهة الادارية الواحدة التى يتبعها العامل من مكان لآخر لا يعتبر نقلا مانعا من الترقية ذلك أن مثل هذا النقــل لا يترتب عليه تغيير فى مركزه أو أقدميته اذ الدرجات والاقدميات واحدة فى الوحدة بأكملها ، فطالمــا كانت الترقية متعذرة لعدم وجود درجات خالية فى المكان الذى كان يعمل به فان الترقية ستظل أيضا متعذرة حتى ولو كان نقل العامل الى مكان آخر •

وقد استثنى المشرع من قاعدة حظر ترقية الموظف المنقول خـــلال سنة فى الحالات الآتيــة :

أولا: اذا كانت ترقية العامل فى وظائف الوحدات المنشأة حديثا ٠

ثانيا : اذا كان نقل العامل تبعا لنقل وظيفته ، ويرجع السبب فى هذا الاستثناء أن نقل العامل قد تم لسبب خارج عن ارادته ولضرورة أملتها المصلحة العامة التى اقتضت نقل وظيفة العامل ولا يجوز أن يضار العامل بمثل هذا النقل الذى تم تنظيما لصالح العمل ٠

ثالثا : عدم وجود مستحق للترقية فى الجهة المنقول اليها ٠ وذلك لعدم توافر الحكمة من حظر الترقية وذلك لعدم وجود المزاحمة والضرر الذى أراد المشرع تفاديه ٠

رابعا : وقد انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الى عدم انطباق قيد عدم جواز الترقية خـــلال عام من تاريخ النقل على العاملين عند تعيينهم بالوظائف العليا الخاضعة لاحكام القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على درجات تعلو الدرجات التى يشغلونها ٠ ذلك أن المشرع أسند الى رئيس الجمهورية سلطة الترقية فى الوظائف العليا

ولم يجز الترقية الا الى الوظيفة التالية مباشرة داخل المجموعة النوعية التى ينتمى اليها وجعل المشرع لكل من التعيين والنقل نطاقه الذى لا يختلط بالآخر أن ينصرف الى تقلد وظيفة فى مجموعة وظيفية أخرى غير تلك التى ينتمى اليها العامل بالادارة المقررة بينما تصدق الترقية على التدرج داخل المجموعة النوعية التى ينتمى اليها ٠

ولمـــا كان المشرع قد استثنى وظائف الادارة العليا من قيد التعيين فى أدنى وظائف المجموعة وفى التقيد بنسبة ١٠٪ عند التعيين من الخارج فانه يكون قد أطلق حرية اختيار العناصر « الصالحة لشغل تلك الوظائف ولا يكون هناك مجال لاعمال قيد عدم جواز الترقية خلال عام لان هذا

القيد لا يرد على التعيين[189] .

لذلك انتهى رأى الجمعية العمومية الى جواز تعيين العاملين بأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى الوظائف العليا على درجات تعلو الدرجات التى يشغلونها دون الخضوع لقيد مضى سنة المنصوص عليه بالمادة ٣٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

المطلب الرابع

الاجـــــازات

الاصل أن يكرس العامل كل وقته للدولة ، وذلك مقابل الاجر الذى يحصل عليه ، وألا ينقطع عن عمله طوال أيام العمل الرسمية، الا أن المشرع لاعتبارات متعددة ترجع الى مصلحة العمل والعامل ، أجاز لعامل أن ينقطع عن العمل ، وقرر له عدة أنواع من الاجازات ، منها الاجازات العارضة ، الاجازات الاعتيادية ، الاجازات المرضية ، الاجازات الدراسية ، الاجازات الخاصة .

وتخضع الاجازات المختلفة لاحكام عامة أوردتها نصوص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذية ، وتتمثل هذه الاحكام فيما يلى :

(أ) لايجوز للعامل أن ينقطع عن عمله الا لاجازة يستحقها ، فى حدود الاجازات المقررة ، وفقا للضوابط التى تضعها السلطة المختصة .

(ب) أنه يجب ألا ينظر الى الاجازات على اختلاف أنواعها ، أنها من قبيل التبرع أو المنحة من الادارة . بل هى حق للعامل وتمثل توازنا حقيقيا مقصودا به صالح العمل وأدائه على الوجه الاكمل[190] .

---

(189) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ــ ملف رقم ٨٦/٣/٥٤٣ لسنة ١٩٨٢ .

(190) د. حمدى أمين عبد الهادى: الادارة العامة العربية المعاصرة ــ ١٩٧٧ ــ ص ٣٠٥ .

(ج) تتخذ السنة المـــالية من أول يناير الى آخر ديسمبر أساسا لحساب الاجازات التى تمنح للعاملين •

(د) لا يجوز للعامل أن يعمل بأجرا أو بغير أجر لدى الغير خلال أجازاته العارضـــة أو الاعتيادية أو المرضية • فاذا ثبت اشتغاله خلالها لحساب جهة أخرى ، كان للجهة التى يتبعها العامل أن تحرمه من أجره عن مدة الاجازة ، أو أن تسترد ما دفعته اليه من أجر ، مع عدم الاخـــلال بالجزاء التأديبى فى جميع الاحوال •

(هـ) لا يستحق المجند والمستبقى والمستدعى للاختيار اجازة من أى نوع من أنواع الاجازات طوال مدة وجوده بالقوات المسلحة • وذلك على أساس أن لهذه القوات نظامها الخاص فى الاجازات بأنواعها(١٩١) •

(و) لا يكفى أن يكون هناك أجازات مستحقة للعامل قانونا بحيث ينقطع فيها تلقائيا عن العمل • وانما يتعين عليه الالتزام فى ذلك بالضوابط والاجراءات التى تطلبها السلطة المختصة فى اجـــازات العاملين ، ودون خروج عن هذه الحدود (١٩٢) •

وتخضع كل اجازة من الاجازات المختلفة لاحكام خاصة • مما يدعو الى دراسة الاحكام المتعلقة بكل اجازة على حدة :

أولا : الاجازة العارضة :

هى ذلك النوع من الاجازات التى تكون لسبب عارض لا يستطيع معه العامل ابلاغ رؤسائه مقدما للترخيص له بالغياب ، ويتعـــذر معه الحصول على أية اجازة أخرى •

---

(١٩١) المذكرة الايضاحية لمشروع القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الصادر بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة •

(١٩٢) الاستاذ محمد سعيد فرج ـــ دليل الباحثين فى قانون العاملين ص ٧٤٠ •

وبناء على ذلك فالمراد بالاجازة العارضة بوجه عام هو انقطاع العامل عن عمله ، مدة معينة ، خلال سنة واحدة ، دون موافقة ادارية سابقة ، وذلك لسبب طارىء يضطره الى الانقطاع قبل الحصول على الموافقة . على أن يبين العامل بعد عودته الى عمله السبب الموجب لغيابه . ويسقط حق العامل فى الاجازة المذكورة اذا انتهت السنة(١٩٣) .

ومدة اجازة العارضة طوال العام ٧ أيام ، الا أنها فى كل مرة لا يجوز أن تزيد عن يومين ، اذ أن يومين مدة كافية لمواجهة السبب العارض الذى حال بين العامل وبين ابلاغ رؤسائه ، فاذا اقتضى هذا السبب العارض مدة انقطاع أطول تعين على العامل أن يعود الى عمله فى اليوم الثالث ويبلغ رؤسائه بطلب التصريح له بأجازة اعتيادية .

والاجازة العارضة تعتبر حقا للعامل رهينا بنشوة السبب العارض لديه الذى يضطره الى الغياب قبل أن يحصل مقدما على ترخيص بها . ومن ثم فان حق العامل فى الاجازة العارضة ليس حقا مطلقا يستعمله كلما وكيفما شاء ، بل هو حق مقيد بحدود وتوافر مقتضياته لذلك فان جهة الادارة وهى المسئولة عن حسن سير المرافق اذا ما تراءى لها أنه أساء استعماله على وجه يتنافى والصالح العام ، كان لها أن تعتبره متغيبا بدون اذن وتقرر حرمانه من مرتبه ، لان حق الموظف فى الغياب العارض ، يقابله حق الادارة فى أن تراقب استعمال العامل لهذا الحق .

هذا وقد نظمت المادة ٦٤ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الاجازات العارضة فنصت على أنه « يستحق العامل اجازة عارضة بأجر لمدة سبعة أيام فى السنة وذلك لسبب طارىء يتعذر معه الحصول على أية اجازة أخرى » .

---

(١٩٣) د. بكر القبانى ــ المرجع السابق ــ ص ١٧١ .

ثانيا ــ الاجازة الاعتيادية (أو الدورية أو السنوية) :

راعى المشرع ما يبذله العامل من مجهود طوال العام ، فشرع له اجازة دورية لراحته واستجمامه ، وتجديد نشاطه وحيويته •

وقد نصت المادة ٦٥ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « يستحق العامل اجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل فى حسابها أيام عطلات الاعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطــلات الاسبوعيــة وذلك على الوجه التالى :

١ ــ ١٥ يوما فى السنة الاولى وذلك بعد مضى ستة أشــهر من تاريخ استلام العمل •

٢ ــ ٢١ يوما لمن أمضى سنة كاملة •

٣ ــ ٣٠ يوما لمن أمضى عشر سنوات فى الخدمة •

٤ ــ ٤٥ يوما لمن تجاوز سنه الخمسين •

وللجنة شئون الخدمة المدنية أن تقرر زيادة مدة الاجازة الاعتيادية بما لا يجاوز خمسة عشر يوما لمن يعملون فى المناطق النائية أو اذا كان العمل فى أحد فروع الوحدة خارج الجمهورية •

ويجب فى جميع الاحوال التصريح باجازة اعتيادية لمدة ستة أيــام متصــلة •

تجميع الاجازات الاعتيادية :

للعامل أن يحتفظ برصيد اجازاته ، على أنه لا يجوز أن يحصل على اجازة اعتيادية من هذا الرصيد بما يجاوز ستين يوما فى السنة ، بالاضافة الى الاجازة الاعتيادية المستحقة عن تلك السنة •

مبادىء الاجازات الاعتيادية :

يخضع منح الاجازات الاعتيادية لعدة مبادىء أساسية منها :

١ ـ أن هذه الاجازة لا تمنح للعامل الا بعد مضى ستة أشهر من تاريخ استلام العمل بعد تعيينه قانونا •

٢ ـ استعمال العامل لحقه فى الاجازة الاعتيادية مرتبط بموافقة الجهة الادارية المختصة ، وطبقا لظروف العمل •

٣ ـ ان مدد هذه الاجازة ليست موحدة لسائر الموظفين ، ولكنها تختلف باختلاف أقدمية العاملين فى الخدمة ، كما راعى المشرع الظروف الصحية للعامل بعد بلوغه سن الخمسين ، فأجاز له الحصول على مدة أطول للراحة حتى يتمكن من معاودة العمل بحيوية ونشاط •

٤ ـ أن هذه الأجازة وجوبية ، وهذا الوجوب يشمل كلاً من العامل والجهة التى يعمل بها • بمعنى أنه من حق العامل أن يطلب ومن واجب الجهة الادارية أن تستجيب دون أن تترخص فى منحه هذه الأجازة من عدمه(١٩٤) •

٥ ـ الاجازة الاعتيادية تكون بأجر كامل •

٦ ـ لا يجوز لجهة الادارة تقصير أو تأجيل الاجازة الاعتيادية أو انهاؤها الا لاسباب قومية تقتضيها مصلحة العمل • وبجانب الاجازات الاعتيادية للعامل الحق فى أجازة بأجر كامل فى أيام عطلات الاعيـاد والمناسبات الرسمية التى تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء • ويجوز تشغيل العامل فى هذه العطلات بأجر مضاعف اذا اقتضت الضرورة ذلك ، أو أن يمنح أياما عوضـا عنها ، وتسرى بالنسبة للاعياد الرسميـة لغير المسلمين أحكام مجلس الوزراء الصادر فى هذا الشأن •

٧ ـ العامل المنتدب أو المعار يخضع فى قواعد منحه للاجـازة الاعتيادية للجهة التابع لها فى ذلك الوقت •

---

(١٩٤) د• سليمان الطماوى ـ مبادىء القانون الادارى ـ ١٩٧٩ ص ٣٩١ •

فاذا انتدب العامل للعمل فى غير جهته الاصلية فان العامل يخضع فى اجازته الاعتيادية للنظام المعمول به فى الجهة المنتدب اليها ٠

وقد استقر رأى الجمعية العمومية القسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة الى أن « لما كان الموظف المنتدب لجهة غير الجهة التابع لها يؤدى عمله لصالح المرفق الذى تقوم عليه الجهة المنتدب للعمل بها فان مقتضى ذلك بحسب الاصل أن يخضع للتنظيم الموضوع لهذا المرفق ولتوجيه الجهة القائمة عليه على أساس أن هذه النظم تستهدف تسيير المرفق على وجه دائم منتظم ويراعى دائما تنظيم الاجازات من ناحية مدتها ، ومواعيد منحها بما يناسب ظروف العمل ومقتضياته ٠ ومن ثم يخضع العامل المنتدب للقواعد المنظمة للاجازات للجهة المنتدب اليها ٠ وليس للنظم والقواعد بالجهة المنتدب منها(١٩٥) ٠

كما يخضع العامل المعار لقواعد الاجازات بالجهة التى يعمل بها(١٩٦)

٨ ــ اذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاد رصيده من الاجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسى الذى كان يتقاضاه عند انتهاء خدمته وذلك بما لا يجاوز أجر ثلاثة أشهر(١٩٧) ٠

ثالثا ــ الاجازات المرضيــة :

الاجازة المرضية بوجه عام هى الاجازة التى تمنح للعامل بسبب مرضه ، وذلك بمرتب (كامل أو مخفض) أو بغير مرتب ٠ وقد نظمت

---

(١٩٥) فتوى الجمعية العمومية الاستشارى للفتوى والتشريع ــ جلسة ٢٢/٣/١٩٦١ ملف رقم ٨/١/٨٠١ ٠

(١٩٦) فتوى الجمعية العموميــة للقسم الاستشــارى للفتــوى والتشريع ملف ٨/١/٧٣٣ سجل رقم ٣١٩٥ لسنة ١٩٧٠ ٠

(١٩٧) مادة ٦٥ (فقرة أخيرة) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ مضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ٠

المادة (٦٦) من القانون (٤٧) لسنة ١٩٧٨ استحقاق العامل لهذه الاجازة ومدتها والآثار المترتبة عليها • فيقرر أنه « مع عدم الاخلال بأحكام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٣ ، يستحق العامل كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة ، أجازة مرضية ، تمنح بقرار من المجلس الطبى المختص فى الحدود الآتية :

١ — ثلاثة أشهر بأجر كامل •

٢ — ستة أشهر بأجر يعادل ٧٥٪ من أجره الاساسى •

٣ — ستة أشهر بأجر يعادل ٥٠٪ من أجره الاساسى — ، ٧٥٪ من الاجر الاساسى لمن يجاوز سن الخمسين • وللعامل الحق فى مد الاجازة المرضية ثلاثة أشهر أخرى بدون أجر اذا قرر المجلس الطبى المختص احتمال شفائه ، وللسلطة المختصة زيادة المدة ستة أشهر أخرى بدون أجر اذا كان العامل مصابا بمرض يحتاج البرء منه الى علاج طويل ، ويرجع فى تحديد أنواع الامراض التى من هذا النوع الى المجلس الطبى المختص •

كما يجوز للسلطات المختصة بمراعاة الحد الاقصى لمجموع المدد المشار اليها فى هذه المادة أن تقرر زيادة المدد التى يحصل فيها العامل على أجازة مرضية بأجر مخفض كما يجوز لها أن تقرر منحه تلك الاجازة بأجر كامل •

وللعامل الحق فى أن يطلب تحويل الاجازة المرضية الى اجازة اعتيادية اذا كان له وفر منها •

وعلى العامل المريض أن يخطر الجهة التابع لها عن مرضه خلال ٢٤ ساعة من تخلفه عن العمل ما لم يكن ذلك قد تعذر عليه لاسباب قهرية »[١٩٧] •

---

(١٩٧) عدلت هذه المادة بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ •

وبذلك يصبح مجموع الاجازات المرضية التى يمكن أن يحصل عليها العامل خلال ثلاث سنوات أربع وعشرون شهرا ، وتحسب الثلاث سنوات من بدء التحاق العامل بالخدمة ولو تخللت الثلاث سنوات مدة قضاها العامل ببعثة دراسية أو أثناء استدعائه بالخدمة العسكرية ، ويجوز الانتفاع مقدما بهذه الاجازات ولو لم تنقص الثلاث سنوات بل كان العامل فى بدايتها • اذ أن النص لم يشترط انقضاء ثلاث سنوات لاستحقاق الاجازات المرضية وانما قصد التيسير على العامل فى حالة مرضه بجعل السنوات الثلاث قاعدة لحساب الاجازة المرضية فقط •

وقد راعى المشرع أن العمل ، وفقا لفلسفتنا الاجتماعية حق وواجب، والدولة ملزمة دستوريا بتأمين العامل ضد المرض •

ومن المعروف أن المرض يؤدى الى زيادة نفقات المريض — ولذلك أجاز بمقتضى تعديله للمادة (٦٦) للسلطة المختصة أن تقرر منحه تلك الاجازة بأجر كامل طبقا لحالة العامل المرضية •

وللسلطة المختصة زيادة المدد التى يحصل فيها العامل على اجازة مرضية بأجر مخفض • وذلك تقديرا من الدولة للظروف الصحية للعامل ، وحتى لا يرهق اقتصاديا واجتماعيا أثناء مرضه •

واذا كان القانون قد أعطى للعامل الحق فى الاجازة المرضية فان تمارض العامل يجب أن يواجه بالجزاء المناسب ولهذا فان المادة ٦٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تقضى بأن « تضع السلطة المختصة الاجراءات المتعلقة بحصول العامل على الاجازات المرضية ، ويعتبر تمارض العامل اخلالا بواجبات الوظيفة » ولهذا فان المادة ٥٩ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (٤٧ لسنة ١٩٧٨) تنص على أن « فى الحالات التى لا يقرر فيها المجلس الطبى المختص صراحة مرض العامل يتعين على الجهة التى يتبعها أن تحيله الى التحقيق

لتحديد مدى تمارضه فى ضوء ما يقدمه من مستندات طبية ، فاذا ثبت تمارض العامل جوزى تأديبيا طبقا للقانون • أما اذا لم يثبت تمارض العامل فتحسب مدة الانقطاع للقانون من رصيد اجازاته الاعتيادية •

اجراءات طلب الاجازة المرضية :

حددت المادة ٥٨ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الاجراءات التى يجب على العامل اتباعها للحصول على الاجازة المرضية فقررت أنه « اذا انقطع العامل عن عمله بسبب المرض ، فعليه أن يبلغ خلال ٢٤ ساعة على الاكثر من انقطاعه رئيسه المباشر فى الجهة التى يعمل بها ، مع بيان محل اقامته ليحيله عن طريق ادارة شئون العاملين فى اليوم ذاته الى المجلس الطبى المختص ، تمهيدا لمنحه الاجازة اللازمة ، فاذا انقضت الاجازة دون أن يشفى ، وجب عليه أن يعيد الابلاغ فى اليوم التالى على الاكثر لانتهاء الاجازة لاعادة الكشف عليه • ويتكرر الابلاغ والكشف حتى يعود العامل الى عمله •

اجازات مرضية خاصة :

تضمن القانون اجازات مرضية خاصة لا تحسب ضمن الاجازات التى يستحقها العامل من هذه الاجازات •

(ا) اجازة للعامل المريض المخالط لمريض بمرض معد وترى السلطة الطبية المختصة منعه من مزاولة أعمال وظيفته ، وذلك بمقدار المدة التى تقررها تلك السلطة مع عدم حسابها ضمن اجازته ويصرف مرتبه عنها • وقد نظمت المادة ٧١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هذا النوع من الاجازات فقضت بأنه « يستحق العامل اجازة خاصة بأجر كامل ولا تحسب ضمن الاجازت المقررة وذلك فى الحالات الآتية :

١ — • • • •

٢ — • • • •

٣ ــ للعامل المخالط لمريض بمرض معد ويرى المجلس الطبى المختص منعه لهذا السبب من مزاولة أعمال وظيفته للمدة التى يحددها » •

ويستحق العامل الذى يصاب باصابة عمل ويقرر المجلس الطبى المختص مدة لعلاجه ، اجازة للمدة التى يحددها مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له فيما يتعلق بتحديد اصابة العمل والتعويض المستحق » •

(ب) اجازة مرضية استثنائية للعاملين بأحد الأمراض المزمنة • ويمنح العامل أجر كامل ودون حد أقصى لمدتها بل انها قد تستطيل حتى يشفى العامل أو تستقر حالته المرضية استقرارا يمكنه من العودة الى مباشرة أعمال وظيفته • وقد نصت على هذه الاجازة المادة (٦٦) مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بأنه « استثناء من أحكام الاجازات المرضية يمنح العامل المريض بأحد الامراض المزمنة التى يصدر بتحديدها قرار من وزير الصحه بناء على موافقه الادارة العامة للمجالس الطبية اجازة استثنائية بأجر كامل الى أن يشفى أو تستقر حالته استقرارا يمكنه من العودة الى العمل أو يتبين عجزه عجزا كاملا ، وفى هذه الحالة الاخيرة يظل العامل فى اجازة مرضية بأجر كامل حتى بلوغه سن الاحالة للمعاش •

ونظرة المشرع فى هذا الشأن تعد نظرة صائبة ، لانها تؤدى الى ضمان الاستقرار النفسى للعامل المريض بمرض مزمن • فتوفير هذه الحماية للعامل تدفعه للقيام بواجبات وظيفته دون أن يشغله عنها أى شاغل • مما يؤدى الى اتقانه لعمله واخلاصه فيه •

رابعا ــ الاجازة الدراسية :

نصت المادة (٦٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن « يجوز انفاد العاملين فى بعثات أو منح للدراسة أو اجازات دراسية ، بأجر أو بدون أجر ، بالشروط والاوضاع المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٢

لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة والمكملة له •

وتحفظ على سبيل التذكار لاعضـــاء البعثات والمنح والاجـــازات الدراسية من العاملين وللمجندين وظائفهم • ويجوز شغل هذه الوظائف بصفة مؤقتة بطريق التعيين دون الترقية ، اذا كانت مدة البعثة أو المنحة أو الاجازة لا تقل عن سنة على أن تخلى عند عودتهم •

كما نصت المادة (٦٩) من نفس القانون على أن « تكون حالات الترخيص باجازة بدون مرتب على الوجه الآتى :

١ — • • • •

٢ — • • • •

٣ — يجوز للسلطة المختصة منح العامل المنتسب لاحدى الكليات أو المعاهد العليا اجاز بدون مرتب عن أيام الامتحان الفعلية •

ومفاد هذا النص جواز منح العامل اجازة دراسية مع مراعـــاة الشروط الآتيـــة :

١ — أن يصدر بمنحها قرار من السلطة المختصة •

٢ — أحال المشرع بالنسبة لشروط وأوضاع الايفاد فى بعثـــات أى اجازات دراسية الى القانون الخاص بها وهو القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ وذلك بدلا من احالتها الى اللائحة التنفيذية (أى على خلاف المادة ٣٢ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١) وذلك لانه ليس من الصواب تحميل اللائحة التنفيذية عبء هذه الاحكام •

٣ — راعى المشرع فى نص المادة أن يحيل بالنسبة لحساب المعاش أو المكافأة التى يستحقها هؤلاء العاملون الى القانون رقم ٧٩ لســـنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى وذلك لارشـــاد المسئولين عن التطبيق لهذه الاحكام •

٣ ــ يشترط قانون البعثات والاجازات الدراسية ، أن يـكون الغرض من الاجازة الدراسية سواء كانت داخل الجمهورية أو خارجهـا القيام بدراسات علمية أو فنية أو عملية أو الحصول على مؤهل عــال أو كسب ومران عملى وذلك لسد نقص أو حاجة تقتضيها مصلحــة عــامة .

٤ ــ أن يكون العامل قد أمضى فى الخدمة سنتين على الاقل مـع التجاوز عن هذا الشرط بالنسبة لاحد الزوجين اذا أوفد الزوج الآخر فى بعثة أو اجازة دراسية أو ندب أو نقل لعمل فى الخارج ، فاذا كانت الاجازة الدراسية بمرتب وانتهت بقى الزوج فى الاجازة بدون مرتب حتى يتم الزوج الآخر بعثته أو أجازته أو مهمته .

٥ ــ ألا تزيد سن الموظف عن ٤٠ ميلادية وقت الايفاد . ويجوز للوزير المختص بعد أخذ رأى اللجنة التنفيذية التجاوز عن السن لاعتبارات تتصل بالمصلحة العامــة .

٦ ــ أن تكون الجهة التى يتبعها الموظف فى حاجة ماسة الى نوع الدراســة التى سيقوم بها وأن تــكون هذه الدراسة صــلة وثيقة بعمله الذى يقــوم به .

٦ ــ أن يكون قد اجتاز فترة الاختبار ، حيث تنص المــادة (٧٠) مكرر على أنه « لا يجوز اعارة العامل أو منحه الاجازات المنصوص عليها فى البندين ١ ، ٢ من المــادة ٦٩ ، والمــادة ٧٠ من هذا القانون أثناء فترة الاختبار[١٩٨] .

هذا بالاضافة الى الاحكام التى حددتها المواد من ٤٧ الى ٥٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ التى تقرر :

---

(١٩٨) أضيفت بمقتضى المــادة الثانية من القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بشأن تعديل بعض مواد القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(أ) تعد كل وحـــدة بيانا تفصيليا باحتياجاتها من التخصصات والخبرات المختلفة التى تتطلب ايفاد عاملين فى بعثات دراسية ، وتخطر بها الوزارات التى تتبعها قبل انقضاء الميعاد المقرر بوقت كاف ، وعلى كل وزارة أن تتقدم الى الادارة العامة للبعثات ببيان تفصيلى عن احتياجاتها واحتياجات الوحدات التابعة لها من البعثات قبل انقضاء الميعاد المذكور •

(ب) تعلن كل وحدة عن البعثات المخصصة لها بين جميع العاملين بها • وعلى كل وحدة الانتهاء من اجراءات الترشيح للبعثة قبل بدايتها بوقت كاف •

(جـ) تنشأ فى كل وحدة لجنة للاجازات الدراسية تشكل بقرار من السلطة المختصة بدراسة الطلبات المقدمة من العاملين للحصول على أجازات دراسية بأجر أو بدون أجر ، وعلى العامل الذى يرغب فى الحصول على اجازة بأجر أو بدون أجر أن يتقدم بطلبه الى الجهة التابع لها وعـــلى هذه الجهة أن تحيل الطلب الى لجنة الاجازات الدراسية مشفوعا برأيها فى مدى اتفاق الدراسة مع عمله ومدى الاحتياج لهذا التخصص ومدى توافر شروط منحه الاجازة بأجر مع بيان الاسباب التى بنت عليها رأيها •

لقد راعى المشرع فى هذه الاجازة العاملين المتطلعين لمستقبل أفضل أو الراغبين فى الاستزادة من العلم والمعرفة • وذلك بفتحه الباب أمام العاملين لرفع مستواهم الثقافى والعلمى ، الذى يعود عليهم بالفائدة وينعكس تلقائيا على عملهم(١٩٩) •

خامسا : الاجازات الخاصة :

الى جانب الاجازات الرئيسية التى سبق ذكرها ، والتى تتصـــل بمباشرة العامل لعمله اتصالا مباشرا ، فقد أباح القانون للعامل الحـــق

---

(١٩٩) محمد سعيد فرج ــ دليل الباحثين فى قانون العاملين ــ ١٩٧٩ ــ ص ٣٤٢ •

المرضية أو الدراسية ، ونعرض فيما يلى لهذه الاجازات على النحـو فى الحصول على اجازة بعيدا عن الاجازات العارضة أو الاعتيادية أو الذى حدده القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

١ ــ أجازة الحج • يستحق العامل أجازة خاصة لاداء فريضة الحج • وذلك بأجر كامل • على ألا تحسب هذه الاجازة ضمن الاجازات المقررة له ، وأن تكون لمدة شهر • وذلك لمدة واحدة طوال الحياة الوظيفية للعامل • (م٧١) •

٢ ــ أجازة الوضع • تستحق العاملة أجازة خاصة للوضع وذلك بأجر كامل • وتكون لمدة ثلاثة ، على ألا تمنح لاكثر من ثلاث مرات طوال مدة الخـدمة •

ويشترط لمنح هذه الاجازة ، أن تضع العاملة بالفعل • أى أن المنح يتم بعد الوضع • ومنح الاجازة فى هذه الحالة يكون وجوبيا على السلطة المختصة مع تحقق سبب منحها ، أى لا يخضع لتقدير جهة الادارة •

٣ ــ أجازة رعاية الطفل : تستحق العاملة أجازة بدون أجر لرعاية طفلها • وذلك بحـد أقصى عامين فى المرة الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية (م٧٠) •

وقد أعطى القانون العاملة هذا الحق ، نزولا على أحكام الدستور فى شأن رعاية الاسرة ورعاية المرأة العاملة ، وكذلك أخذا بالاتجاهات الحديثة التى كشف عنها التطبيق العملى(٢٠٠) •

٤ ــ أجازة مرافقة الزوج : يمنح الزوج أو الزوجة أجازة خاصة بدون مرتب اذا رخص لاحدهما بالسفر للخارج لمدة ستة أشهر عـلى الاقل ولا يجوز أن تجاوز هذه الاجازة مدة بقاء الزوج فى الخارج ، كما لا يجوز أن تتصل هذه الاجازة باعارة الى الخارج • ومنعا لتعسف الادارة

---

(٢٠٠) المذكرة الايضاحية لمشروع القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

فان المشرع قد نص صراحة على أنه « يتعين على الجهة الادارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة فى جميع الاحوال » .

والحكمة من جعل هذه الأجازة وجوبية ، هو رعاية الاسرة والحفاظ على جمع شمل الاسرة .

على أنه يشترط لذلك ــ كما تنص المــادة ٦٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ « أن يكون كلاهما من العاملين الخاضعين لاحكام هذا القانون أو من العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة ولا يسرى هذا الحكم على العاملين بالقطاع الخاص » .

٥ ــ أجازة للاسباب التى يبديها العامل . أجاز القانون منح العامل أجازة بدون مرتب للاسباب التى يبديها العامل وتقدرها السلطة المختصة حسب مقتضيات العمل وفقا للقواعد التى تتبعها . ويدخل فى ذلك عــلى سبيل المثال الاجازات الدراسية فى الداخل أو الخارج أو السفر للخارج للعلاج ، أو للبحث عن فرص عمل ، وهنا أيضا تترخص السلطة المختصة فى الموافقة على الاجازة أو رفضها وفى تحــديد مدتها حسب مقتضيات الصالح العــام .

وقد أقرت بعض الدول العربية هذا النوع من الاجازات ، منها على سبيل المثال ، المملكة العربية السعودية ، فقد قررت أنه يجوز بقرار من الوزير المختص منح الموظف لاسباب معقولة أجازة استثنائية لا تزيد مدتها على ستة أشهر وخلال ثلاث سنوات ، بلا راتب ، ويجوز للديوان العام للخدمة المدنية الاستثناء من هذا الشرط(٢٠١) .

اجازة نصف أيام العمل الرسمية يجوز للسلطة المختصة وفقــا للقواعد التى تضعها الترخيص للعاملة بأن نصف أيام العمل الرسمية وذلك مقابل نصف الاجر المستحق لها . وتستحق فى هذه الحالة نصف الاجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها . (م٧٢) .

---

(٢٠١) م٢٨/٢٨٫ من لائحة الخدمة المدنية للملكة العربية السعودية .

ويرجع السبب فى ذلك الى اعتبارات انسانية أوضحتها المذكرة الايضاحية لمشروع القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وهى واجب حماية الامومة والاسرة ورعاية المرأة العاملة على النحو الذى كفله الدستور ، فضلا عن الاسباب العملية ، وهو الامر الذى استوجب اجازة الترخيص للعاملة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية مقابل نصف الاجر المستحق لها ، وكذلك نصف المستحق لها من اجازات اعتيادية ومرضية وعلى أن تخضع للاحكام المقررة فى شأن قياس كفاية الاداء وباقى الاحكام المقررة فى القانون ، مع احتساب مدة العاملة بالكامل فى حساب المعاش أو المكافأة ، على أن يخصم من أجرها المخفض قيمة اشتراكها فى المعاش على أساس أجرها الاصلى ، وذلك فى مقابل أن تتحمل الحكومة حصتها بالكامل •

المطلب الخامس

المعاشات والمكافآت التقاعدية

تنقطع صلة الموظف بالادارة ببلوغه سن الاحالة الى المعاش أو ثبوت عدم لياقته صحيا للوظيفة العامة ، أو باستقالته أو فصله واحالته على المعاش بحكم تأديبى أو بالغاء الوظيفة المؤقتة أو بالوفاة • فى هذه الاحوال يكون للعامل الحق فى الحصول على مرتب تقاعد (معاش) اذا استوفى شروطه ، أو مكافأة اذا لم يستوف تلك الشروط ، وذلك بقصد تمكينهم من مواجهة مطالب الحياة • مع المحافظة على كرامة الوظيفة العامة ، تحقيقا للصالح العام ، وهو الامر الذى يشجع العامل على تأدية عمله ، واعارته كل اهتمامه وتفكيره ، فلا يشغله عنه تدبير أمر مستقبله أو مستقبل ذويه من بعده(٢٠٢) •

---

(٢٠٢) د• بكر القبانى ـــ المرجع السابق ـــ ص ١٨٦ •

ولذلك تحرص الدولة على ادخال نظام التأمين على موظفى الدولة ، لضمان استقرار مستقبلهم ومستقبل ذويهم بعد انتهاء حياتهم الوظيفية، وقد نظمت المعاشات والمكافآت التقاعدية فى مصر منذ عهد بعيد(٢٠٣) وقد أخضعت هذه المعاشات وتلك المكافآت لاحكام القوانين المتعاقبة التى صدرت فى هذا الشأن • وآخر هذه القوانين هو القانون المطبق حاليا « قانون التأمين الاجتماعى » • رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ (المعدل بمقتضى القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧) •

وقد مد هذا القانون مظلة التأمين الاجتماعى الى أكبر قدر ممكن من العاملين • وقد حددت المادة الثانية منه الفئات التى تخضع له وهى•

(أ) العاملون المدنيون بالجهاز الادارى للدولة ، والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لاى من هذه الجهات وغيرها من الوحدات الاقتصادية بالقطاع العام •

(ب) العاملون الخاضعون لاحكام قانون العمل الذين تتوافر فيهم الشروط الآتية :

١ ــ أن يكون سن المؤمن عليه ١٨ سنة فأكثر •

٢ ــ أن تكون علاقة العمل التى تربط المؤمن عليه بصاحب العمل منتظمة، ويصدر وزير التأمينات قرارا بتحديد القواعد والشروط اللازم

---

(٢٠٣) صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ ، هذا القانون لم ينسخ القوانين الصادرة بل نص على أنه يطبق على الموظفين الذين يلتحقون بالخدمة وقت صدوره على أن يترك للموظفين الذين التحقوا بالخدمة قبل صدوره حرية الاختيار بين أحكامه والقوانين السابقة عليه على أن يتم اختيارهم فى ظرف ستة أشهر من تاريخ نشره اذا كانوا بمصر وسنة اذا كانوا فى السودان (م٦٤) •

توافرها لاعتبار علاقة العمل منتظمة ، ويستثنى من هذا الشرط عمال المقاولات وعمال الشحن والتفريغ •

(ج) المشتغلون بالاعمال المتعلقة بخدمة المنازل فيما عدا من يعمل منهم داخل المنازل الخاصة الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير التأمينات •

وتقوم الدولة ــ تحقيقا لهذه المهمة باستقطاع جزء من الأجر الشهرى لكل عامل ، وذلك بقصد استثماره ، مع حصة تقدمها الحكومة وذلك عن طريق صناديق خاصة ذات ميزانيات منفصلة عن الموازنة العامة (٢٠٤) مما يصبح معه المعاش أو المكافآت من الحقوق المكتسبة للعامل والوراثة • وان كانت مراكز المستحقين تعتبر من المراكز التنظيمية، مما يجعل للدولة سلطة تعديل المراكز المذكورة بارادتها المنفردة ، وذلك نزولا على مقتضيات المصلحة العامة عند الضرورة •

---

(٢٠٤) نصت المادة (٦) من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧ على أن ينشأ صندوقان للتأمينات المنصوص عليها فى المادة (١) على الوجه الآتى :

١ ــ صندوق للتأمينات للعاملين بالجهاز الادارى للدولة وبالهيئات العامة •

٢ ــ صندوق للتأمينات بالمؤسسات العامة وبالوحدات الاقتصادية وبالقطاعين التعاونى والخاص •

وتتولى ادارة الصندوق الاول ، الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات وادارة الصندوق الثانى ، الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ، وتعتبر كل من الهيئتين المشار اليهما هيئة عامة ، لها الشخصية الاعتبارية ، وتتبع وزير التأمينات ، وتكون لها ميزانية خاصة ضمن الميزانية العامة للدولة (م٩) •

المبحث الخامس

واجبـــات العاملين

كما يتمتع شاغلى الوظيفة العامة بمجموعة من الحقوق ، فانه فى مقابل ذلك يلتزم بالقيام بواجبات عليه • هذه الواجبات يمنحها الفقهاء هالة كبيرة من العناية ويشيدون بدورها فى تسيير المرفق العام ، وهـــذه الواجبات تعتبر العمود الفقرى فى كل نظام ادارى ، واذا تسرب أى تصدع الى هذه الواجبات فلن يجدى أى علاج فى تقويم العمل بالادارة• كما أنها الضمان لوحدة الدولة وصلابتها • والاساس الجوهرى للنظام فى العمل وحيويته واستمراره •

وتتحـــدد واجبات العاملين اما عن طـــريق النصوص التى ترد فى التشريعات المختلفة ، مثل قوانين العاملين ، أو فى قانون العقوبات ، أو التنظيمات المختلفة كاللوائح والقواعد العامة الاخرى التى تصدر فى صورة تعليمات عامة أو أوامر رئاسية •

كما تتحدد واجبات العاملين عن طريق ما استقر عليه الفقه وأحكام القضاء ، التى توضح غالبا متطلبات الوظيفة العامة ومقتضياتها •

ولذلك فاننا نجد أن أغلب قوانين التوظف فى العالم تجرم الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفى ، من ذلك على سبيل المثال نص المـــادة ١٦ من النظام العام للموظفين الفرنسيين الصادر بالامر رقم ٥٩/٢٤٤ فى فبراير سنة ١٩٥٩ بأن « كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة أدائها يعرضه للجزاء التأديبى مع عدم الاخلال ــ اذا اقتضى الامر ــ بالعقوبات التى ينص عليها القانونى الجنائى •

وتنص المـــادة ١/٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة فى مصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ عى أن « كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى

أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيـــــــا » •

ونجد أن نفس القانون قد حرص على النص على واجبات العاملين والاعمال المحظورة عليهم • كما تتضمن عادة التشريعات الخاصة ، التى تحكم بعض طوائف العاملين فى مصر تعدادا لواجباتهم ، ومثال ذلك قانون السلطة القضائية وذلك فيما يتعلق بواجبات القضاة ، وقانون مجلس الدولة وذلك فيما يتعلق بواجبات أعضائه •

ونعرض فيما يلى لدراسة أهم الواجبات التى أوردها القانون فى هـــذا المجـــال •

المطلب الاول

تأدية الواجبات الوظيفية

تنص المـــادة (٧٦) من قانـــون العاملين المدنيين الحالى على أن « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقـــا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها

ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها ، وعليه :

١ أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمى لاداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل فى غير أقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحـــة العمـــل ذلك •

ان الاصل أن يخصص الموظف وقته وجهده فى الحدود المعقولة لاداء واجبات وظيفته وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به فى أوقات العمـــل الرسمية ، أو الذى يكلف بأدائه ولو فى غير هذه الاوقات علاوة على الوقت المعين اما متى اقتضت مصلحة العمل ذلك • والمفروض فى الموظف أن

يؤدى عملا ايجابيا فى خدمة المصلحة العامة طوال ساعات العمل الرسمية بتمامها ، فليس يكفى أن يوجد بمقر وظيفته فى أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدى عملا ما ، كما لا يكفى أن يقوم فى هذه الاوقات بأى قدر من العمل ولو يسيرا ، بل أنه مكلف بانجاز القدر من العمل المطلوب منه أداؤه فى الوقت المخصص لذلك • فاذا لم يؤد عملا ما — أو لم ينجز القدر من العمل المنوط به انجازه كأن مقصرا فى واجبات وظيفته وحق للرئيس الزامه بأن يقوم فى غير أوقات العمل الرسمية بما لم يؤده — أو ما لم يتم انجازه من عمله الاصلى فى أوقات العمل الرسمية بما لم يؤده — أو ما لم يتم بعمل اضافى • ودون أن يستحق عن ذلك مكافأة له • أما العمل الاضافى فهو ما جاوز ذلك سواء من ذات طبيعة العمل الاصلى أم من طبيعة مغايرة وهو ما يجوز أن يمنح عنه الموظف مكافآت •

وتفريعا على ذلك حظر المشرع على الموظف الجمع بين وظيفته وبين أى نشاط مهنى بتأدية عمل للغير بالذات أو بالوساطة بمرتب أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية الا على سبيل الاستثناء وبقيود معينة (٢٠٥) وان كان للموظف ادارة أمواله بصفة عامة وباستغلالها بشرط ألا يؤدى ذلك الى اشتغال الموظف بالتجاره فهى ممنوعة(٢٠٦) •

ويتعين على العامل المحافظة على مواعيد العمل • واتباع الاجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية للوحدة ، فى حالة التغيب او التأخير عن العمل(٢٠٧) •

---

(٢٠٥) راجع نص الفقرة (١٢) من (٧٧) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

(٢٠٦) د• سليمان الطماوى — مبادىء القانون الادارى — الكتاب الثانى — ١٩٧٩ — ص ٢٩٩ • المحكمة الادارية العليا — ١٩٦٠/٤/٢٦ س ٥ ص ٨٥٤ •

(٢٠٧) راجع نص الفقرة (٤) من المادة (٧٦) •

وقد حرص قانون العاملين على أن يضع بعض التوجيهات العامة التى تحدد كيفية أداء العامل لواجبات وظيفته ، منها :

١ — أن يؤدى العامل واجبات وظيفته « بدقة وأمانة » م ٧٦ فقــرة (١) •

والمقصود بالدقة فى العمل « هى أداؤه بقدر من العناية به والفهم لدقائقه ومشكلاته والاحاطة بجوانبه بالقدر الواجب توافره فى الرجل الحريص المتبصر • ويقتضى ذلك منه أداء عمله فى وقته المناسب المعقول أو المحدد على الوجه المطلوب والتنفيذ الدقيق لما تفرضه عليه القوانين واللوائح والتعليمات(٢٠٨) •

٢ — أن يتعاون مع زملائه فى أداء الواجبات العامة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة • (م٧٦) فقرة (٧) •

فالعامل بتعيينه انما يقبل الخضوع لكافة مقتضيات المرفق الذى أضحى ينتمى اليه بعد صدور قرار التعيين ، ومن أولى هذه المقتضيات ضرورة سير المرفق بانتظام واطراد ودون تقطع خصوصا اذا تعلق الامر بمرفق خدمات مباشرة الى الجمهور كالمستشفيات(٢٠٩) •

كما قضى بأن نكول المدرس عن تصحيح أوراق الامتحان رغم تعهده بذلك كتابة يكفى لتحقيق السبب الذى قام عليه الجزاء التأديبى ، وهو اخلاله بواجبات وظيفته والخروج على مقتضى التعاون مع ادارة المدرســة(٢١٠) •

---

(٢٠٨) فتحى السيد لاشين — عبد الرحيم محمد سعيد — المرجع فى نظام العاملين فقها وقضاء — ص ٣٢٥ •

(٢٠٩) حــكم المحــكمة الادارية العليا — ١٩٦٣/١١/٢٣ — س ٧ ص ٧٠ •

(٢١٠) حــكم المحــكمة الادارية العليــا — ١٩٦١/٦/٣ س ٥ ص ١٢٢١ •

٣ ــ أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام ، وأن يسلك فى تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب (م٧٦/٣) .

٤ ــ أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها (م٧٦/٨) .

المطلب الثانى

واجب الطــاعة

من أهم واجبات الموظف العام أن يصدع بالامر الصادر اليه من رئيسه ما دام متعلقا بأعمال وظيفته وينفذه فور ابلاغه به ــ لا أن يناقشه أو يمتنع عن تنفيذه بحجة عجزه عن القيام به ذلك أن الذى يقوم بتوزيع الاعمال على الموظفين التابعين لجهة ادارية واحدة هــو الرئيس بحسب التدرج الادارى فهو المسئول أولا وأخيرا عن ســير العمل فى الوحدة الادارية التى يرأسها . فاذا ترك الامر للموظف يختار ما يشاء من الاعمال يقبل ما يرتاح اليه ويرفض ما يستصعب القيام به لاختل النظام الوظيفى وتعرضت المصلحة العامة للخطر .

وقد تضمنت التشريعات المختلفة فى التشريع المقارن النص عــلى واجب الطاعة . ويظهر ذلك واضحا من نظرة سريعة على هذا الواجب فى بعض التشريعات الغربية والعربية .

فرنســا :

فى فرنسا نجد أن أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ قد نص على أن « كل موظف مهما كانت رتبته فى التدرج الادارى ، يكون مسئولا عن المهام التى يعهد بها اليه . وأن الموظف الذى يكلف بعمل ما يكون مسئولا أمام رؤسائه عن السلطة المخولة لهذا الغرض ، وعن تنفيذ الاوامر الصادرة عنهم ، ولا يعفى من المسئوليات الملقاة على عاتقه بسبب مسئولية مرؤسيه » .

ألمــانيا الغربيــة :

نصت المــادة ٥٥ من قانون الموظفين فى ألمــانيا الاتحادية على واجب الطاعة بقولها .. ان الموظف يلتزم بنصح ومعاونة رؤسائه ، وعليه تنفيذ التعليمات التى تصدر عنهم ، وأن يتبع التوجيهات العامة ، ما لم تخالف نصا قانونيا يقضى صراحــة بغير ذلك ، فحينئذ لا تجب الطاعة على المرءوس (٢١١) .

العــــراق :

تضمن القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى شأن الخدمة المدنية النص على واجب الطاعة حيث نص على أن « الموظف يلتزم بالقيام بالواجبات التى يعهــد بها اليه ، وفقا للقوانين والانظمــة والتعليمات والامتثال للاوامر الصادرة من رؤسائه » .

المملــكة الربيــة السعــودية :

نص نظام الخدمة المدنية فى المــادة ١١/د منه على أن يجب على المرءوس أن يطيع أوامر رئيسه .

مصـــــر :

توجب الفقرة الثانية من المــادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين على العامل أن ينفذ ما يصدر اليه بدقة وأمانة . وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها . ولكنها تحمل الرئيس مسئولية الاوامر التى تصــدر منه كما تجعله مسئولا عن حسن ســير العمل فى حــدود اختصاصــه .

وقد تضمنت بعض المتشريعات النص على واجب الطاعة ومثال ذلك القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٨ الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم

---

(٢١١) Koeing : La Fonction Publique en Allemagne Fédérale, 1673, Paris, P. 30, et 31.

١٠٩ لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة ،وكذلك القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ فى شأن العمد والمشايخ حيث نصت المـادة ١٧ منه على التزام العمدة أو شيخ البلدة بمراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الاوامر التى تبلغ اليهم من جهات الادارة ٠

هذا وقد أصلت المحكمة الادارية العليا فى مصر هـذا المبدأ وذلك بقولها « الرئيس هو المسئول أولا وأخيرا عن سير العمل فى الوحدة التى يرأسها أو يشرف عليها فالطاعة والاحترام فى هذا المجال أمران تمليهما طبائع الامور ما دامت هى طاعة قليل الخبرة لمن هو أكثر خبرة وقـدرة منه وما دام هو احترام الصغير للكبير ٠٠٠ ومن المسلم أن واجب الاحترام لا يخضع لضوابط معينة لذلك يكون الحكم على مدى اخلال الموظف به هو فى ضوء الظروف والملابسات التى تحيط بكل حالة(٢١٢) ٠

والملاحظ أنه يشترط حتى يثبت للرئيس الحق فى توجيه أوامره الى مروءوسيه أن يكون قد عهد اليه بهذه السلطة من الجهة المختصـة على نحو سليم وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو التعليمات ٠ ومثل هذا الاختصاص ويتحدد بنطاق مكانى معلوم أو بموضوعات معينة لايتجاوزها، وللوثوق فى ذلك يرجع الى الادارة التى تعطى الرئيس هذا الحق ٠ والقول بغير ذلك يجعل كل أمر يصدر من الرؤساء على تنوعهم واختلاف مراتبهم مستوجبا للمؤاخذة التأديبية ، وهو أمر غير مستساغ ٠ ومن ناحية أخرى فأوامر الرؤساء لا تكون ملزمة الا من تاريخ تولى الرئيس لعمله ، ويبقى له هذا الحق خلال المدة التى يتقلد خلالها مهامه فقط ٠

وطاعة المرؤس لرئيسه ليست مطلقة فهى لا تعنى تجريد المرءوس من شخصيته واستقلاله ٠ ولا تحرمه من التفكير السليم والاستخلاص

---

(٢١٢) المحكمة الادارية العليا ـ جلسة ١٥/٥/١٩٦٥ ـ ٤٨٠ ـ ١٠ ق ٠

النتائج السليمة ، لان العمل الادارى هو عمل جماعى ، والرئيس نفسه مطالب بأن يدرب مرؤسيه وأن يعدهم لشغل المناصب العليا كما تقضى بذلك سنة الحياة • وقانون التطور ، وديمقراطية الادارة ، والعلاقات الانسانية من أهم الموضوعات التى يعنى بها علم الادارة العامة ، ولهذا فمن حق المرءوس أن يناقش رؤساءه فيما يصدرونه من أوامر مما يتصل بعمله ، وأن يقترح عليهم ما يؤدى الى صالح العمل • ولكن فى حدود علاقات الاحترام الواجبة(٢١٣) •

وتطبيقا لذلك : قضى بأنه :

« لا تترتب على الموظف ان كان معتدا بنفسه ، واثقا من سلامة نظرة ، شجاعا فى ابداء رأيه ، صريحا فى ذلك أمام رئيسه • لا يداور ولا يرائى • ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار اذ الصراحة فى ابداء الرأى بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة فى تلافيف المصادقة والرياء • وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخذاء ، كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة فى المسألة التى يدافع عنها يجتهد فى اقناع رئيسية للاخذ بها • ما دام يفعل ذلك بحسن نية فى سبيل المصلحة العامة ، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر ، فالحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأى ، لا يحيلها الا قرع الحجة والحجة ، ومناقشة البرهان بالبرهان ، وانما ليس له أن يختلف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائيا أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه ، اذا أصبحت الطاعة واجبة • بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث الى دور التنفيذ(٢١٤) •

---

(٢١٣) د• سليمان الطمان ــ قضاء التأديب ــ ص ١٦٧ •

(٢١٤) حكم محكمة القضاء الادارى ــ ١٩٥٠/٦/٢١ ــ س ٤ ص ٩١٦ •

المطلب الثالث

عدم مخالفة الاحكام المالية المعمول بها

يحظر على العامل فى هذا الخصوص (أولا) مخالفة القواعد والوائح المعمول بها • (ثانيا) مخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة • (ثالثا) مخالفة القوانين واللوائح الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية • (رابعا) الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الاشخاص العامة الاخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى الى ذلك بصفة مباشرة • (خامسا) عدم الرد على مناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها • ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف (سادسا) عدم موافاة الجهاز المركزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه •

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأن المستفاد من المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية أن المشرع حرصا منه على المحافظة على أموال الدولة وصيانة لها رأى أن يوكل الى الجهة المنوط بها مراجعة التصرفات المالية فى الدولة وهى ديوان المحاسبة الحق فى الاعتراض على الجزاءات التى توقعها الجهات الادارية بالنسبة للمخالفات المالية دون المخالفات الادارية ويطلب الى النيابة الادارية اقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف الا أن المشرع فى الوقت نفسه قيد استعمال هذا الحق بميعاد معين حرصا منه على الاستقرار فى المجال الوظيفى فان لم يعترض رئيس الديوان

خلال المدة المذكورة ، فقد سقط حقه ، ويعتبر ذلك بمثابة اقرار الجزاء الموقع من السلطة الادارية المختصة ويعتبر ذلك بمثابة اقرار الجـزاء الموقع من السلطة الادارية المختصة لا يتأتى معه بعد ذلك أن يطلب من النيابة الادارية اقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف(٢١٥) .

الفرق بين المخالفة المالية والادارية :

يمكن التمييز بين المخالفة المالية والمخالفة الادارية من عدة وجوه :

١ ـــ تخضع المخالفة المالية لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات حيث تنص المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بأن « يخطر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بالقرارات الصادرة من الجهات الادارية فى شأن المخالفات المالية .

ولرئيس الجهاز المذكور خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطـاره بالقرار ، أن يطلب تقديم العامل المتهم الى المحاكمة التأديبية ، وتلتزم النيابة الادارية فى هذه الحالة ، بأن تقيم الدعوى التأديبية وتباشرها .

فى حين أن المخالفات الادارية يخطر بهـا الجهـاز المركزى للمحاسبات .

٢ ـــ بالنسبة لسقوط المسئولية التأديبية بعد انتهاء الخدمة .

نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى مادته رقم ٨٨ على أن « لايمنع انتهاء خدمة العامل لاى سبب عدا الوفاة من محاكمته تأديبيا اذا كان قد بدىء فى التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته .

ويجوز فى المخالفات التى يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدىء فى التحقيق قبـل

---

(٢١٥) المحكمة الادارية العليا ـــ ١٩٦٢/١/٢٠ ـــ ٦٧٢ ـــ س ٦ ق .

انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها •

ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة وعشرين جنيها ولا تجاوز خمسة أضعاف الاجر الاساسى الذى كان يتقاضاه فى الشهر عند انتهاء الخدمة(٢١٦) •

واستثناء من حكم المادة ١٤٤/١ من قانون التأمين الاجتماعى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المعدلة له تستوفى الغرامة من تعويض الدفعة الواحدة أو المبلغ المدخر ان وجد عند استحقاقهما وذلك فى حدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الادارى على أمواله •

وتأسيسا على ما تقدم فهناك فارق واضح متميز بين المخالفتين الادارية والمالية ، حيث يمكن مساءلة العامل عن المخالفات المالية التى يرتكبها ومحاكمته تأديبيا بعد انتهاء وذلك لمدة خمس سنوات • وتوقيع الجزاء عليه واستئداء حقوق الخزانة العامة • أما بالنسبة للمخالفات الادارية فلا يجوز اقامة الدعوى التأديبية على العامل الا اذا كان قد بدئ فى التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته •

المطلب الرابع

المحافظة على كرامة الوظيفة

يتمتع الموظف — باعتباره ممثلا للشخص المعنوى العام — بقدر كبير من السلطة ، بهدف تمكينه من تحقيق المصلحة العامة • وفى سبيل ذلك نص المشرع على التزام الموظف بالامتناع عن اتيان أى عمل يضعه موضع الشبهات وذلك بقصد المحافظة على كرامة الوظيفة التى يشغلها الموظف العام • فنجد المادة ٣/٧٦ تنص على أنه يجب على العامل « أن يحافظ

(٢١٦) استبدلت الفقرة الاولى والثالثة من هذه المادة بمقتضى المادة الاولى من القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ •

على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام ، وأن يسلك فى تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب » .

والحكمة من ذلك هو أن يظل العامل موضع الثقة والاعتبـــار فى المجتمع ، مما يساعد على اشاعة الطمأنينة فى نفوس الافـــراد وحتى لا تتدخل الاهواء الشخصية فى العمل ، مما يؤثر على سمعة الوظيفـــة وبالتالى الصالح العام .

وواجب المحافظة على كرامة الوظيفـــة يختلف من وظيفـــة الى أخرى ، ومن مكان الى مكان ، ومن وقت لآخر وما يحرم على أحد العاملين قد لا يمس كرامة وظيفة عامل آخر .

ويمكن القول بصفة عامة ، أن واجب العامل ألا يرتكب من الافعال ما ينعكس أثره على كرامة الوظيفة ويمس شاغلها بما يقلل من هيئتها ، ويزعزع الاطمئنان الى استقامة القائم بأعبائها ، أو يشكك فى نزاهته ونقاء سيرته ، أو يلقى على خلقه أو ذمته ظلا من الريب يتنافى مع ما ينبغى أن يتخلى به من كريم الخصال (٢١٧) .

وقد حكمت المحكمة الادارية العليا بأن « مجرد تواجد الموظف فى منزل زوجية غيره فى وقت متأخر من الليل ، وفى غيبة الزوج صـــاحب الدار ودون علمه ، وبالصورة التى تم بها الضبط ، يشكل فى حق كل منهما ، ولا شك مخالفة تأديبية صارخة ، وهى ذنب قائم بذاته مستقل عن الجريمة الجنائية ، سواء أكانت من جرائم العرض أم من جرائم انتهاك حرمة ملك الغير كدخـــول بيت مسكون بقصد ارتكابه جريمة : « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون » ، ما خلا رجل بامرأة قط الا كان الشيطان ثالثهما » .

---

(٢١٧) د. محمود حلمى ــ نظام العاملين المدنيين بالجهاز الادارى وبالقطاع العام ــ ص ١٧٢ .

فالذنب هنا قوامه الخروج على مقتضى الواجب والاخلال بكرامة الوظيفة ، فضلا عما فيه من اهدار لاصول الدين واستهتار بتقاليد مجتمعنا المصرى العربى الشرقى : « يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون • فان لم تجدوا فيها أحد فلا تدخلوها •

« قل للمؤمنين يغضوا من أبصارهم ويحفظوا فروجهم ذلك أذكى لهم ، ان الله خبير بما يصنعون ، وقل للمؤمنات يغضضن من أبصارهن ويحفظن فروجهن » •

فكان أسلم وأبقى للموظف وللموظفة مهما كانت الدوافع والمبررات، أن يبتعدا عن مواطن الريب ، وان قالوا : الحلال بين والحرام بين فان بينهما أمورا متشابهات فاحذروها واتقوا الله »(٢١٨) •

كذلك اعتبرت المحكمة الادارية العليا تردد المدرس على المدرسات فى مسكنهن الخاص خطأ تأديبيا يستوجب عقابه وقررت « أن تعاليم الدين وتقاليد المجتمع المصرى لا يمكن أن تتفق مع دخول رجل غير محرم فى منزل أنثى لا يقيم معها أحد من أهلها •

ومهما كانت الدوافع نبيلة والمبررات شريفة ، وأنه كان أسلم وأطهر له أن يبتعد عن مواطن الريب درءا للشبهات ، وأن يمتنع عن الاقتراب من منزل المدرسات تنفيذا للتعليمات الادارية وأوامر رئيسه ناظر المدرسة وأن يترك المدرسات وشأنهن ، حتى لا تتأذى سمعتهن ، ويطمع الذى فى قلبه مرض •

ومن ثم يكون المدعى قد خرج على مقتضى اواجب فى أعمال وظيفته كمدرس حين زار المدرسات فى مسكنهن الخاص ، وعندما زرنه فى منزله

---

(٢١٨) حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ١٠١ لسنة ١٠ ق بتاريخ ٢٢/٥/١٩٦٥ •

بناء على دعوته لهن للقيام بهذه الزيارة ، كما خالف أوامر الرؤساء الصادرة اليه فى حدود التعليمات الادارية »(٢١٩) •

مقتضى ذلك أن القضاء الادارى قد استقر أن الموظف منوط به فى حياته الخاصة ألا يضع نفسه موضع الشبهات أو يسىء الى سمعته ، فحسن السمعة كما أنه شرط أساسى عند الالتحاق بالخدمة • فانه كذلك شرط أساسى ولازم توافره فى أثناء الخدمة كما لا تقتصر مسئولية الموظف التأديبية على ما يرتكبه من أفعال فى أثناء مباشرة أعباء وظيفته بل تمتد هذه المسئولية كذلك فتشمل الافعال التى يرتكبها خارج نطاق الوظيفة(٢٢٠) •

المبحث السادس

تأديب العاملين

اذا كان المشرع قد وضع الحوافز المادية لمكافأة العامل المجد فى اجتهاده ، فان كل موظف يخالف الواجبات التى تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة فى حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بنفسه بحيطة وبدقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة فى هذه الوظيفة أو يسلك سلوكا معيبا ينطوى على تقصير أو اهمال فى القيام بواجباته أو خروج على مقتضيات الواجب الوظيفى ، أولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب ، فان من الضرورى أن يعاقب •

---

(٢١٩) حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ٩٠٣ لسنة ٤ ق فى ١٩٥٩/٦/٦ •

(٢٢٠) د• محمد جودت الملط ــ المسئولية التأديبية للموظف العام ــ ص ١٢٣ •

وقد أولت التشريعات الحديثة فى الدول المختلفة عناية خاصة ، فى تنظيم القواعد التى تحكم تأديب العاملين ، واذا كان الاصل أن الادارة تتمتع بسلطان قوى فيما يتعلق بتأديب عمال الدولة ، الا أن ممارسة حق التأديب على الموظف يجب أن يكون غايته تحقيق الصالح العام مع توفير أقصى الضمانات لهؤلاء العمال ولتحقيق هذا القصد سلكت الدول الحديثة طرقا مختلفة ، كما أن القاعدة أنه لا يوقع على الموظف عقوبة تاديبية الا من الهيئة المختصة ، وبشرط أن تكون العقوبة منصوصا عليها ، مع استيفاء الضمانات التى نص عليها المشرع ، وهذا على التفصيل الآتى :

أولا ـ الجريمة التاديبية :

الاصل فى أغلب التشريعات ومنها القانون التأديبى المصرى والقانون الفرنسى ، أنه لا يوجد فى مواد التأديب مبدأ مشابه للمبدأ المعروف فى القانون الجنائى « وهو شرعية الجرائم L'egalite des infractions أى أنه لا يوجد فى نصوص القانون تحديد أو تعداد « للجرائم التأديبية التى يرتكبها الموظف العام • ويرجع السبب فى ذلك الى صعوبة تحديد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر ، فيخشى المشرع ان هو أورد تعريفا لهذه الجريمة أن يرد هذا التعرف قاصرا عن أن ينطبق على كافة الجرائم التأديبية واكتفى بعد أن عدد بعض الواجبات الوظيفية والتى تعد مخالفتها جريمة تأديبية بايراد حكم عام • فى قانون العاملين المدنيين بالدولة •

ففى فرنسا لم يحدد قانون الموظفين الصادر فى سنة ١٩٤٦ الاخطاء التأديبية على سبيل الحصر ، بل ان نص المادة (١٤) يقضى بأن « كل خطأ يرتكب أثناء تأدية أو بمناسبة تأدية الوظيفة يستحق عقوبة تأديبية» كما اقتصر أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ على أن يقرر فى المادة (١١) على أن

كل خطأ يرتكب من الموظف فى ممارسة أو بمناسبة ممارسة وظائفه يعرضه لجزاء تأديبى ، وعند الاقتضاء للعقوبات المنصوص عليها فى القانون الجنائى(٢٢١) •

ولكن ليس معنى ذلك أن الامر مطلق من كل قيد بل لقد فرض القضاء الادارى الفرنسى رقابة فعالة على السلطة التأديبية فى هذا الشأن للتحقق من وجود خطأ وظيفى معين يستدعى توقيع العقوبة وكذلك اشتراط لامكانية اقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف أن ينسب اليه خطأ معين •

وفى أحكام أخرى لمجلس الدولة الفرنسى حرص على عدم السماح باتخاذ تدابير تأديبية ضد موظف ثبت وجود عيب جسمانى به ، طالما أن خطأ معين لم ينسب اليه • وكل ما لجهة الادارة فى هذه الحالة هو أن تعالج الامر بالوسائل المخولة له قانونا والتى تكفل حسن سير العمل دون اتخاذ اجراء تأديبى(٢٢٢) •

وقد سار الحال فى مصر على اتباع نفس القواعد المطبقة فى القانون الفرنسى اذ أن قانون نظام موظفى الدولة لسنة ١٩٥١ لم يذكر الجرائم التأديبية التى يرتكبها الموظف العام على سبيل الحصر كما فعل المشرع بالنسبة للجرائم الجنائية • والعلة فى ذلك ترجع الى صعوبة حصر الجرائم التأديبية مقدما وعلى ذلك يمكننا أن نقرر أن كل خطأ أو تقصير يقع من الموظف أثناء تأدية الخدمة ويمس عمله أو كرامة الوظيفة يستوجب المؤاخذة التأديبية •

هذا هو ما يقضى به نص المادتين ٧٦ ، ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ •

---

(٢٢١) Alain Plantey : Traité Pratique de la Fonction Publique, 1971, P. 483.

(٢٢٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٤ أبريل سنة ١٩٢٥ ، المجموعة ص ٤٠١ •

ويلاحظ أنه اذا كان القانون قد حرم أعمالا بعينها فان هذا لا يعنى طبعا أن ما عداها من الأعمال مباح ولا عقاب عليه • بل ان لسلطة التأديب أن تقدر فى كل حالة على حدة ما اذا كان الفعل الذى أتاه الموظف يخل بواجبات وظيفته أو بمركزه كموظف فى الدولة أم لا • وبالاضافة الى هذا فان للسلطة التأديبية أن تراعى ظروف ارتكاب الفعل والجو الذي حصل فيه وكذلك لها أن تدخل فى الاعتبار طبيعة الوظيفة وصفاتها • وعلى كل حال • فان قرار الجهة التأديبية المتعلق بالخطأ التأديبى يخضع فى النهاية لرقابة مجلس الدولة اللاحقة a posteriori وقد استقر مجلس الدولة على بعض القواعد فى هذا الشأن •

وعلى ذلك فالجريمة التأديبية هى كل ما يصدر عن العامل داخل العمل أو خارجه من تصرفات ايجابية كانت أم سلبية ، من شأنها أن تشكل مخالفة اما لقاعدة قانونية صريحة ، أو لما تم التعارف على اعتباره كذلك — أى مخالفة — فى العمل أو لدى القضاء(٢٢٣) •

ضرورة ثبوت الخطأ التأديبى :

تشدد مجلس الدولة الفرنسى فى ضرورة ثبوت الخطأ فى جانب الموظف ولا يجوز افتراضه(٢٢٤) •

وقد وقفت محكمة القضاء الادارى فى مصر موقفا مشابها اذ أعلنت فى حكمها الصادر فى ٢٨ مايو سنة ١٩٥٣ :

« ويشترط قانونا لتوقيع جزاء تأديبى على الموظف ارتكابه خطأ أو تقصيرا أو اخلالا بواجبات وظيفته بحيث اذا لم يرتكب شيئا من ذلك

---

(٢٢٣) د• محمد محمود ندا — انقضاء الدعوى التأديبية — دراسة مقارنة — ١٩٨٢ — ص ١٠ •

(٢٢٤) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٥ ، قضية Horrée المجموعة ص ١٨٧ •

تقصيرا أو اخلالا بواجبات وظيفته بحيث اذا لم يرتكب شيئا من ذلك ووقع عليه جزاء تأديبى كان القرار الصادر بذلك مخالفا للقانون »(٢٢٥) •

كما استقرت المحكمة الادارية العليا على أنه « يتعين لادانة الموظف أو العامل ومجازاته اداريا ••• أن يثبت أنه قد وقع منه فعل ايجابى أو سلبى محدد ••• »(٢٢٦) •

كما أكدت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٦٢/٥/٥ حق جهة الادارة فى تقدير الخطأ التأديبى مع الخضوع لرقابة القضاء الادارى ، اذ تقول : « ••• بأنه ولئن كان للجهة الادارية سلطة تقدير الجزاء التأديبى فى حدود النصاب القانونى ، الا أن مناط ذلك أن يكون التقدير على أساس قيام سببه بجميع أشطاره •

فاذا تبين أنه قدر على أساس ثلاث تهم ثم لم يقم فى حق الموظف سوى بعضها دون البعض الآخر فان الجزاء والحالة هذه ، لا يقوم على كامل سببه ، ويتعين اذن الغاءه لاعادة التقدير على أساس استبعاد ما لم يقم على وجه اليقين فى حق الموظف مما قد يكون له خطورته وأثره البالغ وبما يتناسب صدقا وعدلا مع ما قام فى حقه من ذنب غير جسيم حتى ولو كانت جميع الافعال المنسوبة للموظف مرتبطة بعضها مع البعض الآخر ارتباطا لا يقبل التجزئة(٢٢٧) •

---

(٢٢٥) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/٥/٢٨ ، مجموعة المجلس القاعدة (٧٠٠) السنة السابعة ص ١٣٥٢ •

(٢٢٦) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٤/١١/١٤ — المجموعة س ١٠ ص ٣٩ •

(٢٢٧) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٢/٥/٥ — ١٦٤٢ — س ٦ ق •

استقلال كل من الجريمتين التأديبية والجنائية عن الاخرى :

من الملائم أن نشير الى مراعاة عدم الخلط بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية لانه من المسلم به أن كلا من الجريمتين لها استقلالها وتعريفها القانونى والعناصر المكونة لها •

فالجريمتان وان اتحدتا فى الوصف اللغوى الا أن كليتهما تستقل فى الوصف القانونى فلا يجوز أن توصف الجريمة التأديبية الاوصاف الموجودة فى القانون الجنائى(٢٢٨) •

كما أن الجريمة التأديبية تختلف فى طبيعتها وأركانها عن الجريمة الجنائية • فالاولى قوامها أفعال تصدر عن الموظف ترى فيها السلطة الادارية مساسا بالنزاهة والشرف ، وخروجا على الواجب ، وزعزعة للثقة والاحترام الواجب توافرهما فى الوظيفة نفسها • أما الجريمة الجنائية فمصدرها القانون وتتبع فى شأنها أصول المحاكمة الجنائية(٢٢٩) •

هذا بالاضافة الى أن الفعل المكون للذنب الادارى يجب أن يرد الى الاخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، وهو النظام القانونى الواجب التطبيق فلا يجوز أن يرد أو يسند الى نظام آخر كالقانون الجنائى(٢٣٠) •

تقسيمات الاخطاء التأديبية :

ان الاخطاء التأديبية التى يمكن نسبتها الى الموظف تتميز من حيث طبيعتها الى الانواع الآتية :ـ

---

(٢٢٨) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٢/١٢/٨ مجموعة ـ س ٨ بند ٢٣ ص ٢١٩ •

(٢٢٩) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٣/١٢/٢٨ المجموعة السنة التاسعة قاعدة ٢٦ ص ٢٨٧ •

(٢٣٠) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٩٦٢/١٢/٨ ـ المجموعة ـ السنة الثامنة بند ٢٣ ص ٢١٩ •

أولا : الخطــأ الوظيفى : Faute Professionnelle

يمكن تعريف هذا النوع بأنه الخطأ الذى يرتكبه الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية أعمال وظيفته ويتضح من الصور الآتية :

١ ـــ الخروج عن الطاعة : سبق أو أوضحنا واجب الطاعة وأنه من أهم الواجبات الاساسية للموظف ، وعدم طاعة الرؤساء يستوجب المؤاخذة التأديبية •

ولكن يشترط للعقاب على عدم اطاعة الرؤساء أن يكون الامـــر الصادر منهم شرعيا ، فلا تجوز المساءلة التأديبية عن أمر غير قانونى ، وقد ثار الجـــدل حول شرعيـــة الاوامر الصادرة من الرؤساء وواجب طاعتها ، وقد حسم القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ الذى عدل القـــانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، هذا الجدل حيث يقول : « لا يعفى الموظف من العقوبة استنادا الى أمر رئيسه الا اذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لامر كتابى صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر » •

٢ ـــ التغيير فى أداء الواجب أو الاخلال بأعمال الوظيفة أو الامانة أو القيام بالاعمال المنافية لطبيعة الوظيفة كالاعمال التجارية وغيرها •

ثانيا : الخطأ الذى يرتكب فى الحياة الخاصة :

لا يشترط فى الخطأ الادارى أن يكون متصلا دائما بالعمل الرسمى، بل ان الافعال والتصرفات التى تتم فى الحياة الخاصة للموظف وتـــكون ذات تأثير فى تأدية واجبات الوظيفة مما يعد خطأ يستوجب المؤاخـــذة التأديبية • بعبارة أخرى أنه يوجد من الافعال التى ترتكب فى الحيـــاة الخاصة للموظف ولكنها تمس فى نفس الوقت مكانة الموظف الاجتماعية ومقتضيات الوظيفة مثال ذلك لعب القمار فانه يمس سمعة الموظف ويؤثر فى عمله المصلحى مما يستأهل المساءلة التأديبية •

وبطبيعة الحال أن تقدير الاعمال التى تمس سمعة الموظف فى الحياة الخاصة له • يختلف باختلاف طبيعة الوظيفة وأهميتها فمثلا لا يمكن أن يكون المعيار واحدا بالنسبة لموظف يشغل احدى الوظائف العليا فى الدولة وموظف يشغل وظيفة كتابية والعلة فى ذلك أن درجـــة السمعة والشرف تختلف اختلافا كبيرا باختلاف طبيعة الوظيفة المسندة الى المــوظف •

وقد عدد قانون موظفى الدولة فى نصوصه بعض الاعمال التى يحظر تأديتها فى الحياة الخاصة للموظف والتى يكون من شأنها الاضرار بسمعة الوظيفة وكرامتها ومن ذلك المادة ٧٧ من القانون رقم ٧٧ لسنة١٩٧٢ التى تنص فى الفقرة (١٤) عــلى أن يحظر على العامــل بالذات أو بالواسطـــــة :

(أ) قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته •

(ب) أن يجمع نقودا لاى فرد أو لاية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع امضاءات لاغراض غير مشروعة •

(جـ) أن يشترك فى تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون اذن الجهة التى تحددها السلطة المختصة ، مع مراعاة أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية •

(د) أن يشترى عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطـــات القضائية أو الادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته •

(هـ) أن يزاول أى أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له بأى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته •

(و) أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبـــل عضوية مجالس ادارتها أو أى عمل فيها الا اذا كان مندوبا عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلى أو شركات القطاع العام •

(ز) أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

(ح) أن يضارب فى البورصات .

ثالثا : الخطأ ذو الطبيعة السياسية :

الرأى السائد فى تشريعات الدول المختلفة يتجه الى ابعاد الموظف العـــام عن معترك النضال السياسى فى الدولة ومنعـــه من الاشتراك فى المنازعات السياسيـــة .

ففى انجلترا يحظر على الموظفين الاشتراك فى اللجان الانتخابيـــة أو مساعدة المرشحين أو مناصفتهم بالقول أو الكفاية علنا(٢٣١) .

وفى الولايات المتحدة لا يجوز للموظف أن يشترك فى التدابـــير الحزبية أو الحملات الانتخابية(٢٣٢) .

وفى فرنسا ، القاعدة أن الموظفين العموميين ما عدا طائفة السفراء والمحافظين ، لهم الحق فى مباشرة النشاط السياسى ولهم حرية التعبير عن آراءهم السياسية بشرط الا يظهروا العداء السافر نحو الحـــكومة القائمة أى بعبارة أخرى أن الموظف العام فى فرنسا له حرية التعبير عن آرائه السياسية ولكن مع عدم الاخلال بالتزام الطاعة والولاء نحو الحكومة القائمة (٢٣٣) .

---

(٢٣١) The British Civil Service ص ٧٥ .

(٢٣٢) Charles Fourrire, La liberté d'opinion du fonctionnaire, Paris, 1957, L.G.D.J., P. 145.

كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٣ مارس سنة ١٩٥٣ قضية Teissrer

العقوبات التأديبيـــة :

العقوبات التأديبية هى تلك التى توقع على العامل نتيجة اخـــلاله بواجبات وظيفته ، والاصل أن الجزاء التأديبى يعد عقوبة تمس الموظف فى حياته الوظيفية سواء بانقاص مزاياها المـــادية أو بانهاء خدمته مؤقتا أو نهائيا • والملاحظ على العقوبة التأديبية اختلافها اختـــلافا بينا عن العقوبة الجنائية من ناحية أنها لا تمس حرية المتهم بل تنصب أساسا على الحياة الوظيفية ومميزاتها المـــادية(٢٣٤) •

ومن مظاهر اختلاف العقوبتين ، أن العقوبة التأديبية أقل خطورة من العقوبة الجنائية واصلاح الغلط فيها أقل صعوبة ، وقد اعتنق القضاء الادارى فكرة التفرقة بين نوعى العقوبات التأديبية والجنائية •

ومن جهة أخرى ، اذا كانت القاعدة أن الجرائم التأديبية غـــير محددة قانونا فان العقوبات التأديبية على عكس ذلك واردة فى نصوص القانون على سبيل الحصر ولا يجوز توقيع غيرها وهى فى هذا تتشابه مع العقوبات الجنائية •

وقد ضمن المشرع المـــادة (٨٠) من قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين وهى :

١ ــ الانـــــذار •

٢ ــ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر •

٣ ــ الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة • ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الاجر شهريا بعد الجــزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا •

٤ ــ الحرمان من نصف العلاوة الدورية •

---

(٢٣٤) Plantey : Traité Pratique de la Fonction Publique, 1956, P. 197.

٥ — الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الاجـــر •

٦ — تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين •

٧ — خفض الاجر فى حدود علاوة •

٨ — الخفض الى وظيفة فى الدرجة الادنى مباشرة •

٩ — الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الاجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية •

١٠ — الاحالة الى المعـــاش •

١١ — الفصـــل من الخـــدمة •

أما بالنسبـــة للعاملين من شاغلى الوظائف العليا فلا توقع عليهم الا الجزاءات التاليـــة :

١ — التنبيـــــه •

٢ — اللـــــوم •

٣ — الاحالة الى المعـــاش •

٤ — الفصـــل من الخـــدمة •

والملاحظ فى الاحكام السابقة أن المشرع المصرى راعى التدرج فى العقوبات التى توقع على الموظف العام بمعنى أنه ابتدأ بالعقوبة الاقل شدة فالاشد حتى العقوبة الاكثر شدة وهـــذه القاعدة يطلق عليهـــا تدرج العقوبات •

تقدير العقوبة التأديبية وحدود رقابتها القضائية :

اذا كان قانون العقوبات قد حدد فى بعض الحالات لـــكل جريمة عقوبتها المناسبة سواء كانت من حد أو حدين فان المشرع لم يسلك نفس السبيل فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية • بمعنى أن السلطة التأديبيـــة

تصبح لها الحرية ، طبقا لتقديرها ، فى اختيار العقوبة التأديبية المناسبة حسب ظروف كل حالة على حدة •

وقد اعتنق القضاء الادارى سواء فى فرنسا أو فى مصر هذا الرأى واستقر على جعل اختيار العقوبة متروك لتقدير الجهة التأديبية دون تدخل من جانب القاضى الادارى وكذلك إعتبر أن مقدار الجزاء التأديبى والتناسب بينه وبين العمل موضوع المؤاخذة هو أمر تستقل بتقديره السلطة التأديبية ما دام فى حدود القانون[٢٣٥] •

وعلى ذلك استقر قضاء محكمة القضاء الادارى ، من ذلك حكمها الصادر فى ٨ يونيو سنة ١٩٥٣ « ان رقابة المحكمة على القرارات الصادرة بالجزاءات التأديبية لا تكون الا فى نطاق بحثها من الناحية القانونية ولا تمتد الى التقدير الموضعى فى ذاته طالما أن القرار المطعون فيه غير مخالف للقانون وبنى على أسباب صحيحة استخلصت من أصول ثابتة فى الاوراق تبرر صدوره فانه لا يجوز الطعن عليه أو تجريحه بأى حال » (٢٣٦) •

وان كان مجلس الدولة قد بذل مجهودا بالغا فى رقابته على القرارات التأديبية للكشف عن النية الحقيقية من وراء اصدارها وقد قضى بأن النقل المكانى يعد من اطلاقات الادارة ما لم يشبه سوء

---

(٢٣٥) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/٥/٧ • مجموعة المجلس السنة السابقة ـ ص ١١١٢ ، حكمها الصادر فى ٧ يونيه ١٩٥٥ ـ س ٩ ص ٤٣٦ •

(٢٣٦) محكمة القضاء الادارى ١٩٥٣/٦/٨ ـ مجموعة المجلس القاعدة (٧٥٦) س ٧ ص ١٤٩٩ •

المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٧/٦/١٥ ـ س ٢ ـ ص ١١٧٢ •

استعمال السلطة حتى ينقلب الى جزاء مقنع ويجعله منطويا على عقوبة تأديبيـــــة (٢٣٧) •

رد الاعتبـــار التأديبى : تقضى الانظمة التأديبيـــة المختلفة بضم الجزاءات التى يقضى بها تأديبيا الى ملف خدمة الموظف المحكوم عليه •

الاصل أن نظام رد الاعتبار لا يطبق الا على العقوبات الجنائية ، غير أن هذا النظام اقتبس من القانون الجنائى وطبق على العقوبات التأديبيـــــة •

بدأ هذا النظام فى فرنسا بقانون ١٩ مارس سنة ١٨٦٤ بالنسـبة للموظفين والمـأمورين الرسميين ثم تضمن قانون نظام الموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ أحكاما خاصة برد الاعتبار التأديبى • أصبح بمقتضى هذا القانون لمن صدر فى حقه جزاء تأديبى بالانذار أو اللوم أن يتقدم بطلب الى الوزير المختص بطلب محو هذا الجزاء بعد مضى خمس سنوات ، أما بالنسبة لباقى الجزاءات فالمدة اللازمة لرد الاعتبار هى عشر سنوات (المـادة ٨٣ من ذلك القانون) •

أما التشريع المصرى فلم يكن يتضمن أحكاما خاصة برد الاعتبار التأديبى غير أنه بالتعديل الذى تم بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، أصبح يتناول محو الجزاءات التأديبية • وتطبيقا لذلك خول الموظف طلب محو الجزاء التأديبى فيما عدا عقوبتى العزل والاحالة الى المعاش وذلك بعد مضى مدة معينة من تاريخ صيرورة القرار

---

(٢٣٧) حكم محكمة القضاء الادارى جلسة ١١ مارس سنة ١٩٥٤ ، مجموعة المجلس السنة الثامنة ص ٩٢٨ • نفس المعنى حكم ١٣ فبراير سنة ١٩٥٥ مجموعة المجلس ، السنة التاسعة ص ٢٩٥ ، حكم المحـكمة الادارية العليا ، مجموعة المبادىء • القاعدة (٥٥٢) السنة الاولى — ص ٩٢٤ •

التأديبى نهائيا وهذه المدة تختلف طولا وقصرا باختـــلاف نوع الجزاء وسوابق الموظف (م ١٤١ من القانون) •

وقد أعيد النص على ذات الاحكام فى القوانين التالية مع تيسير أحكام المحو • وقد نصت المـــادة ٩٢ من قانون العاملين المدنيين الحالى على أنه « تمحى الجزاءات التأديبية التى توقع على العاملين بانقضاء الفترات الآتيـــة :

١ ـــ ستة أشهر فى حالة التنبيه واللوم والانذار والخصم من الاجر مدة لا تتجاوز خمسة أيام •

٢ ـــ سنة فى حالة الخصم من الاجر مدة تزيد على خمسة أيام •

٣ ـــ سنتان فى حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها •

٤ ـــ ثلاثة سنوات بالنسبة الى الجزاءات الاخرى عدا جزائى الفصل والاحالة الى المعاش بحكم أو قرار تأديبى •

ويتم المحو فى هذه الحالات بقرار من لجنة شئون العاملين بالنسبة الى غير شاغلى الوظائف العليا ، اذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيا ، وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته ، وما يبديه الرؤساء عنه • ويتم المحو بالنسبة لشاغلى الوظائف العليـــا بقرار من السلطة المختصة •

ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التى ترتبت نتيجة له وترفع أوراق الجزاء وكل اشارة اليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل •

ويترتب على محو الجزاء اتاحة الفرصة للصالحين من الموظفين للتخلص منجميع الآثار التى تعلق بهم نتيجة ما يوقع عليهم من الجزاءات•

المبحث السابع

انتهـــاء خـــدمة الموظفـــين

حددت المـــادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة أسباب انتهاء الخدمة بصفة نهائية ، وقد ورد ذكر هذه الاسباب على سبيل الحصر وليس على سبيل التمثيل وهى :

١ ــ بلوغ السن المقررة لترك الخدمة • وقد نصت المـــادة (٩٥) من القانون على أن « تنتهى خدمة العامل ببلوغه سن الستين وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له •

ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة(٣٢٨) •

---

(٣٢٨) (م٩٥ مكرر) يجوز للسلطة المختصة اصدار قرار باحالة العامل الى المعاش بناء على طلبه قبل بلوغ السن القانونية على ألا تقل سن الطالب عند تقديم الطلب عن خمسة وخمسين سنة • وألا تـــكون المدة الباقية لبلوغه سن الاحالة الى المعاش أقل من سنة •

وتسوى الحقوق التأمينية لمن يحال الى المعاش طبقا لاحكـــام الفقرة السابقة على أساس مدة اشتراكه فى نظام التأمين الاجتماعى مضافا اليها المدة الباقية لبلوغه السن القانونية أو مدة سنتين أيهما أقل •

ولا يجوز اعادة تعيين العاملين الذين تسرى عليهم أحكام هـــذه المـــادة بالحكومة أو شركات القطاع العام ، كما لا يجوز شغل الوظائف التى تخلو نتيجة تطبيق هذه المـــادة حتى بلوغ المحالين الى المعاش سن العامل الذى تقل سنه عن ٥٥ سنة الى المعاش بناء على طلبه اذا قام التقاعد الا بموافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة •

(مادة ٩٥ مكرر « أ ») يجوز للسلطة المختصة اصدار قرار باحالة =

٢ ــ عدم اللياقة للخدمة صحيا • وتثبت عدم اللياقة للخدمة صحيا بقرار من المجلس الطبى المختص ، ولا يجوز فصل العامل من الخدمة لعدم اللياقة الصحية قبل نفاذ اجازته المرضية والاعتيادية ما لم يطلب انهاء خدمته دون انتظار انتهاء اجازته (م٩٥) •

٣ ــ الاستقالة : للعامل أن يقدم استقالته من وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة •

ولا تنتهى خدمة العامل الا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ويجب البت فى طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه والا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن الطلب معلقا على شرط أو مقترنا بقيد وفى هذه الحالة لا تنتهى خدمة العامل الا اذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابته الى طلبه •

ويجوز خلال هذه المدة ارجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع اخطار العامل بذلك على أسبوعين بالاضافة الى مدة الثلاثين يوما الواردة بالفقرة السابقة •

فاذا أحيل العامل الى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته الا بعد الحكم فى الدعوى بغير جزاء الفصل أو الاحالة الى المعاش •

ـــ

بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين بأحد المشروعات الانتاجية وفقا للضوابط التى يصدر بها قرار من الوزير المختص بالتنمية الادارية •

ويصرف للعامل فى هذه الحالة مكافأة توازى أجر سنة مع ضم سنتين الى المدة المحسوبة فى المعاش •

ولا يجوز اعادة العاملين الذى تسرى عليهم أحكام هذه المادة بالحكومة أو شركات القطاع العام ، كما لا يجوز شغل الوظائف التى تخلو نتيجة تطبيق هذه المادة قبل مضى سنة من تاريخ الاحالة الى المعاش •

ويجب على العامل أن يستمر فى عمله الى أن يبلغ اليه قرار الاستقالة أو الى أن ينقضى الميعاد المنصوص عليه فى الفقرة الثالثة (م٩٧) ٠

وهذا ما انتهت اليه المحكمة الادارية العليا من أن « الاستقالة ليست الا مجرد رغبة من الموظف فى ترك وظيفته بارادته وبصفة نهائية ، الا أنها اذا كانت بهذا المعنى حقا للموظف وأمرا مباحا له فان هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تقيد كثيرا من استعمال هذا الحق بحيث لا يكون الموظف فى نفس مركز الاجير فى عقد اجارة الاشخاص وانما الموظف يقوم بعمل لا لصالح فرد بذاته بل للصالح المجموع ، ومن ثم فقد حرص المشرع عند تنظيم هذا الحق على أن يوفق بين حق الموظف فى ترك العمل وحق الجماعة فى الحصول على المنفعة العامة ٠ ومن أجل هذا استقر القضاء الادارى وفقه القانون العام منذ وقت بعيد على أن علاقة الموظف بالادارة لا تنقطع بمجرد تقديم استقالته بل بقبول هذه الاستقالة ومعنى ذلك أن على الموظف الذى أبدى رغبته فى ترك العمل نهائيا بتقديم استقالته أن يستمر فى أداء عمله ومباشرة واجبات وظيفته الى أن تخطره الادارة بقبولها والاستغناء عن خدماته وتلك قاعدة عامة تشمل جميع موظفى الدولة مهما كان مركزه فى السلم الادارى وحكمتها أن امتناع الموظف عن عمله عقب استقالته مباشرة يؤدى حتما الى ارتباكات شديدة فى سير المرافق العامة بالنتظام واضطراد ٠٠٠ وغنى عن البيان أن استمرار سير المرافق العامة هو من أولى الواجبات الى يفرضها القانون على الموظفين »(٢٣٩) ٠

كما اعتبر القانون أن العامل يعتبر مقدما استقالته فى الحالات الآتيـــة :

---

(٢٣٩) المحكمة الادارية العليا ــ ٢٥٩٤ ــ س٦ ق ــ ١/١٢/١٩٦٢ ٠
وراجع حكم المحكمة الادارية العليا ــ ٦٤ س٦ جلسة ٩/١١/١٩٦٣ ٠

(ا) اذا انقطع عن عمله بغير اذن أكثر من خمسة عشر يوما متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول وفى هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع اذا كان له رصيد من الاجازات يسمح بذلك والا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة فاذا لم يقدم العامل أسبابا تبرر الانقطاع أو قدم هـــذه الاسباب ورفضت اعتبرت أن خـــدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل •

(ب) اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبله جهة الادارة أكثر من ثلاثين يوما غير متصلة فى السنة وتعتبر خدمته فى هذه الحالة منتهية من اليوم التالى لاكتمال هذه المـــدة •

وفى الحالتين يتعين انذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمســة أيام فى الحالة الاولى وعشرة أيام فى الحالة الثانية •

(ج) اذا التحق بخدمة اية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية وفى هـــذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة فى هذه الجهة الاجنبية •

ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلا فى جميع الاحوال اذا كانت قـــد اتخذت ضده اجراءات تأديبية خلال الشهر التالى لانقطاعه عن العمل أو لالتحاقه بالخدمة فى جهة أجنبية (م ٩٨ من القانون) •

٤ ــ الفصل أو الاحالة الى المعاش بحكم تأديبى وقد سبق الكلام عن التـــأديب •

٥ ــ فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الاخـــرى •

٦ ــ الفصل بقرار من رئيس الجمهورية فى الاحوال التى يحددها القانون الخـــاص بذلك •

٧ — الحكم على العامل بعقوبة جنائية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة • غير أنه فى حالة الحكم بوقف التنفيذ لا يكون الفصل نتيجة حتمية للحكم وانما يكون الامر فى ذلك جوازيا للوزير المختص •

٨ — الغاء الوظيفة المؤقتة : ويستفاد من قصر انتهاء الخدمة على حالة الغاء الوظيفة المؤقتة أن الغاء الوظيفة الدائمة لا ينهى خدمة الموظف •

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأنه « لئن كان الغاء الوظيفة العامة هو سبب من أسباب انهاء خدمة الموظف • الا أن ذلك منوط بأن يكون ثمة الغاء حقيقى للوظيفة التى كان يشغلها الموظف فاذا كان ما تم فى مصلحة لا يعدو أن يكون تعديلا فى نظامها القانونى المالى مع الابقاء عليها فلا ينهض ذلك الغاء حقيقيا للوظيفة يسوغ فصل الموظف لذلك السبب لان المعلول يدور مع علته وجودا وعدما(٢٤٠) •

٩ — الوفاة : من البديهى أن تنتهى خدمة العامل بسبب الوفاة • ويتم هذا الانتهاء بقوة القانون ، أى دون حاجة الى صدور قرار خاص بذلك • ومع ذلك فلا يوجد ما يمنع من صدور قرار ادارى من الجهة الادارية برفع اسم العامل من عداد العاملين بالادارة اعتبارا من اليوم التالى للوفاة •

---

(٢٤٠) المحكمة الادارية العليا — ٢٤٥ — س٣ق — ٥/١٢/١٩٥٩•

الخاتمـــة

لقد تبين لنا أن الدولة الاسلامية قد عرفت الوظيفة العامة ، منذ بداية نشأتها ، واعتبرتها احدى الضرورات التى لا تستقر دولة بدونها ، وذلك قبل أن يفطن اليها غيرها ، فنظمتها تنظيما دقيقا ، وبلغت مستوى من الرقى والتقدم ، يكشف لنا النقاب عن جوهر الشريعة الاسلامية ، ويؤكد أنها غنية بالاحكام والمبادىء التى تفتقر اليها الدول المعاصرة ، والتى تحتاج اليها لتنظيم حياتها ، وتدبير شئونها ، ومسيرتها ، كما يثبت أن الشريعة الاسلامية قد سبقت كافة التشريعات الوضعية ، فى وضع الضوابط الدقيقة لمفهوم الوظيفة العامة والذى يعد أكثر سعة ورحابة فى الدولة الاسلامية عنه فى نظم الادارة الحديثة ، حيث تكون الغاية منها حراسة الدين وسياسة الدنيا ، فى حين تقتصر النظم المعاصرة على الامور الدنيوية فقط •

فلو نظرنا الى العامل وعلاقته بالدولة وأسس اختياره نجد أن الاسلام قد كفل حق العمل لجميع الافراد فى الدولة ، وحث عليه ، بل وأوجب على الدولة أن تعمل جاهدة على تحقيق وسائل العمل لجميع العاملين فيها ، وأنه يجب أن يكون اختيار العامل بناء على أسس هامة من الكفاءة والامانة والعدالة وعدم السعى اليها والقناعة ودقة التخصص ، بحيث اذا توافر فى العامل مواصفات العمل المطلوبة كان أهلا للقيام بأداء الواجبات الملقاة على عاتقه والابتعاد عما هو محظور عليه القيام به •

كما أقرت الشريعة الاسلامية للعمال بحقوقهم المختلفة بالنسبة للراتب وملحقاته ورعاية العامل الاجتماعية والصحية حتى تكفل للموظف العام الحياة الكريمة التى تبعده عن مواطن الشبهات وتدفعه للتفرغ لعمله وهو مطمئن على حياته وحياة أبنائه من بعده •

وقد تلاقت النظم المعاصرة مع أحكام الشريعة الاسلامية من حيث توفير الرعاية الاجتماعية والصحية للعاملين حتى يتمكنوا من مواصلة العمل وزيادة الانتاج دون مال أو تراخ •

كما تميز النظام الادارى فى الدولة الاسلامية بالحفاظ على حقوق العمال ، فانه وضع نظام لعقاب العاملين نتيجة اخلالهم بواجباتهم الوظيفية ، فأجاز التحقيق مع عمال الدولة الاسلامية مهما علت مكانتهم ، ومجازاتهم عند ثبوت مخالفتهم ، وقد تبين لنا أن الشريعة الاسلامية قد سبقت النظم المعاصرة فى وجوب تحرى الدقة فى الاتهام ، واعطاء العامل حق الدفاع عن نفسه ، ومواجهته بما هو منسوب اليه ، وتحقيق دفاعه ، وابراء ساحته عند ثبوت براءته •••

وبعد ندعو الله عز وجل التوفيق والسداد •

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وأصحابه ومن تبعهم باحسان الى يوم الدين •

الموضـــــوع	الصفحة

الموضـــوع	الصفحة

الموضـــوع	الصفحة

رقم الايداع بدار الكتب المصرية

٨٣ / ٥٧٣٨